



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - POSGRAP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PROSS**

FRANCISCO VIEIRA DO NASCIMENTO NETO

**O SANEAMENTO AMBIENTAL NA ENCRUZILHADA ENTRE DIREITO SOCIAL E
NEGÓCIO:** análise do chamado “novo” marco legal do saneamento

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2021

FRANCISCO VIEIRA DO NASCIMENTO NETO

**O SANEAMENTO AMBIENTAL NA ENCRUZILHADA ENTRE DIREITO SOCIAL E
NEGÓCIO: análise do chamado “novo” marco legal do saneamento**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Serviço
Social da Universidade Federal de Sergipe
como um dos requisitos para a obtenção
do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Josiane Soares
Santos

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2021

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

N244s Nascimento Neto, Francisco Vieira do
O saneamento ambiental na encruzilhada entre direito social e
negócio : análise do chamado “novo” marco legal do saneamento /
Francisco Vieira do Nascimento Neto ; orientadora Josiane Soares
Santos. – São Cristóvão, SE, 2021.
188 f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade
Federal de Sergipe, 2021.

1. Serviço social. 2. Saneamento - Brasil. 3. Saúde ambiental.
4. Privatização. I. Santos, Josiane Soares, orient. II. Título.

CDU 364.6:628(81)

FRANCISCO VIEIRA DO NASCIMENTO NETO

**O SANEAMENTO AMBIENTAL NA ENCRUZILHADA ENTRE DIREITO SOCIAL E
NEGÓCIO: análise do chamado “novo” marco legal do saneamento**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Josiane Soares Santos.

Aprovado em: 31 de agosto de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Josiane Soares Santos (Presidente/Orientadora)
Departamento de Serviço Social/Universidade Federal de Sergipe

Prof^a Dr^a. Maria das Graças e Silva (Examinadora Externa)
Departamento de Serviço Social/Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Nailsa Maria Souza Araújo (Examinadora Interna)
Departamento de Serviço Social/Universidade Federal de Sergipe

Dedico este trabalho a todos aqueles que lutam cotidianamente por uma sociedade sem nenhum tipo de exploração e opressão, mais justa, equitativa e sustentável.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser meu refúgio espiritual, minha fortaleza em momentos de fraqueza e aflição, por me direcionar nos melhores caminhos e ser luz na vida.

A Universidade Pública, por mesmo em meio a tantos ataques, desfinanciamento e sucateamento da educação pública pelo governo brasileiro, ainda resistir e ser uma referência na produção do conhecimento e na qualificação profissional crítica através dos programas de pós-graduação stricto sensu.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro e contribuição no desenvolvimento desta pesquisa.

À minha família, especialmente aos meus pais, Irani Souza e José Nilson, por nunca medirem esforços para a minha educação.

Às minhas irmãs Luana, Nataly, Francielly e Natielly, porque assim como meus pais, formam a família com quem eu posso contar em qualquer circunstância.

Aos meus sobrinhos Enzo, Malu e Ravi, por tanto afeto.

À minha querida avó, Ivonete Oliveira, por todo amor concebido a mim e apoio na vida.

À orientadora profa. Dra. Josiane Soares Santos, minha querida Josi que, sem dúvidas, foi peça essencial no desenvolvimento desta pesquisa. Muito obrigado pelo privilégio de tê-la há mais de 9 anos me orientando nas pesquisas da graduação, especialização (residência em saúde) e agora no mestrado. Gratidão eterna pelo companheirismo, todos os diálogos e partilhamento intelectual que foram suportes acadêmicos imprescindíveis para a conclusão deste trabalho. Obrigado também pela sensibilidade, paciência e por tanto comprometimento com a formação e o exercício profissional no âmbito do Serviço Social, tendo em vista que esse processo do mestrado em tempos de pandemia do COVID-19 foi muito difícil e adoecedor para mim. Seu apoio e comprometimento foram peças chaves para que eu conseguisse encerrar esse ciclo com mais leveza na medida do possível. Gratidão!

As minhas queridas colegas de turma (Tati Cravo, Tati Plínio, Bia, Erica, Carol, Edinara e Miriam), por compartilharmos as alegrias e as angústias nessa experiência singular das nossas vidas. Com certeza um dos melhores momentos que levarei para vida desse mestrado foi nossa participação no 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) em Brasília-DF. Aprendemos muito, mas nos divertimos

muito mais ainda. Nunca esquecerei esses dias. Muito obrigado por fazerem parte de umas das minhas melhores e mais divertidas lembranças.

Por fim, e muito, mas muito importante, agradeço aos meus amigos e amigas por acreditarem sempre no meu potencial e na capacidade de concretizar meus sonhos. A positividade e alegria com minhas conquistas são verdadeiros propulsores e este trabalho é uma prova disso. Gratidão a Ronney, Fernanda, Roanny, Milena, Everton e tantos outros que nessa jornada de vida trilham comigo esse caminho de flores e espinhos. Sem o estímulo e apoio de vocês nada disso seria realizado. Meu muito obrigado!

Planeta Água¹

Água que nasce na fonte serena do mundo e que
abre um profundo grotão

Água que faz inocente riacho e deságua
Na corrente do ribeirão

Águas escuras dos rios
Que levam a fertilidade ao sertão
Águas que banham aldeias
E matam a sede da população

Águas que caem das pedras
No véu das cascatas, ronco de trovão
E depois dormem tranquilas
No leito dos lagos, no leito dos lagos

Águas dos igarapés, onde lara "mãe d'água" é
misteriosa canção
Água que o sol evapora, pro céu vai embora virar
nuvens de algodão

Gotas de água da chuva
Alegre arco-íris sobre a plantação
Gotas de água da chuva
Tão tristes são lágrimas da inundação

Águas que movem moinhos
São as mesmas águas que encharcam o chão
E sempre voltam humildes
Pro fundo da terra, pro fundo da terra

Terra, planeta água!
Terra, planeta água!
Terra, planeta água!

¹ Música do cantor e compositor paulista Guilherme Arantes lançado em 1981. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/guilherme-arantes/planeta-agua.html>. Acesso em: 08 ago. de 2021.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o “novo” marco legal do saneamento ambiental no Brasil. Objetivou-se por meio dele analisar o chamado “novo” marco legal do saneamento ambiental e algumas das suas consequências para a população usuária do serviço. Para atingir tal objetivo geral buscamos: Discutir os fundamentos da “questão ambiental” e o uso da água nos processos de produção e valorização do capitalismo contemporâneo; Problematicar o saneamento ambiental no Brasil como direito e os principais problemas estruturais relacionados à sua universalização; Analisar o “novo” marco legal do saneamento ambiental do Brasil materializado na lei nº 14.026/2020 e algumas das suas consequências para a população usuária do serviço. Metodologicamente, a pesquisa se caracteriza como exploratória, com dados de natureza documental, bibliográfica e qualitativa. Tratando-se da coleta de dados, utilizamos referências impressas e eletrônicas de diferentes naturezas, tais como: monografias, teses e dissertações, reportagens em sites, periódicos científicos, anais de encontros científicos, dentre outros. Em relação à fonte de dados, examinamos o material documental disposto no próprio marco regulatório, ou seja, a “letra” da lei 14.026/2020. Delimitamos aos aspectos privatizantes relacionados ao saneamento ambiental. Utilizou-se um roteiro de pesquisa, enquanto instrumento de coleta de dados, que orientou a seleção da amostra dos dados com base em aspectos da categorização priorizados no roteiro, quais sejam: localização, no texto da lei, dos termos que indiquem a lógica do direito social e a lógica do negócio; identificação das mudanças essenciais entre a lei anterior (11.445/2007) e a que está em vigência (14.026/2020); as mudanças com foco na privatização enfatizando o que foi retirado, alterado ou incluído com a nova lei; as principais alterações que explicitam a privatização do saneamento e onde está localizada a lógica do negócio; algumas das consequências da privatização do saneamento ambiental nos estados brasileiros para a população. Analisamos os dados à luz do método materialista histórico-dialético, por entender que este estabelece uma análise da realidade a partir da categoria totalidade, representando-a de forma histórico-crítica. Os resultados obtidos através desta pesquisa demonstram que na encruzilhada entre direito social e negócio a perspectiva do direito ficou lateralizada. A privatização das águas, sob a forma de saneamento ambiental, é mecanismo essencial para a acumulação e valorização do capital em detrimento do uso social deste bem natural e serviço público para a satisfação das necessidades dos seres vivos. Desse modo, evidencia a relevância desse estudo por realizar um debate contemporâneo e necessário, de teor teórico e prático.

PALAVRAS-CHAVE: “Questão Ambiental”; Privatização das Águas; Saneamento Ambiental; Consequências da Privatização.

ABSTRACT

This work has as its object of study the “new” legal framework for environmental sanitation in Brazil. The objective was to analyze the so-called “new” legal framework for environmental sanitation and some of its consequences for the population using the service. To achieve this general objective, we seek to: Discuss the fundamentals of the “environmental issue” and the use of water in the production and valorization processes of contemporary capitalism; Problematize environmental sanitation in Brazil as a right and the main structural problems related to its universalization; Analyze the “new” legal framework for environmental sanitation in Brazil materialized in law nº 14.026/2020 and some of its consequences for the population using the service. Methodologically, the research is characterized as exploratory, with documentary, bibliographic and qualitative data. When it comes to data collection, we use printed and electronic references of different natures, such as: monographs, theses and dissertations, reports on websites, scientific journals, annals of scientific meetings, among others. Regarding the data source, we examined the documentary material provided in the regulatory framework itself, that is, the “letter” of law 14.026/2020. We delimit the privatizing aspects related to environmental sanitation. A research script was used as a data collection instrument, which guided the selection of the data sample based on aspects of categorization prioritized in the script, namely: location, in the law text, of terms that indicate the logic of social law and business logic; identification of essential changes between the previous law (11.445/2007) and the one currently in force (14.026/2020); changes with a focus on privatization emphasizing what has been withdrawn, changed or included with the new law; the main changes that explain the privatization of sanitation and where the business logic is located; some of the consequences of the privatization of environmental sanitation in the Brazilian states for the population. We analyzed the data in the light of the dialectical-historical materialist method, as we understand that it establishes an analysis of reality based on the totality category, representing it in a historical-critical way. The results obtained through this research demonstrate that at the crossroads between social law and business, the perspective of law was lateralized. The privatization of water, in the form of environmental sanitation, is an essential mechanism for the accumulation and valorization of capital at the expense of the social use of this natural good and public service to satisfy the needs of living beings. Thus, it highlights the relevance of this study for carrying out a contemporary and necessary debate, of theoretical and practical content.

KEYWORDS: “Environmental Issues”; Water Privatization; Environmental sanitation; Consequences of Privatization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Consumo mundial da água, por setor, segundo a renda dos países em %.....	67
Quadro 2 – Características do nacional-desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo às avessas do Governo Lula.....	104
Quadro 3 – Principais Fontes de Financiamento do Saneamento Ambiental no Brasil.....	113
Quadro 4 – O saneamento ambiental na encruzilhada entre direito social e negócio.....	141
Quadro 5 – Orçamento da categoria “outros” investido em porcentagem.....	159

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Volume de Água Virtual exportada pelo Brasil (em milhões de m ³), (2011-2016).....	72
Figura 2 – O saneamento privatizado é mais caro e menos eficiente que o sistema público. Mas ambos estão muito longe do ideal.....	153
Figura 3 – Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES..	158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AESBE – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento

AGESPISA – Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Piauí

ANA – Agência Nacional de Águas

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ANM – Agência Nacional de Mineração

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ABRASCO – Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

AGEMAN – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus

ASSEMAE – Associação Nacional Dos Serviços Municipais De Saneamento

ATS – Agência Tocantinense de Saneamento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento

CESB – Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CF – Constituição Federal

COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento

FAEs – Fundos Estaduais de Água e Esgoto

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP/SAN – Programa de Financiamento a Concessionários Privados em Saneamento

FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bancos

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNU – Federação Nacional dos Urbanitários
GFN – Global Footprint Network
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEDs – Investimentos Externos Diretos
JK – Juscelino Kubitschek
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MP – Medidas Provisórias
ND – Nacional-desenvolvimentismo
OGU – Orçamento Geral da União
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PEAC – Programa de Educação Ambiental com Comunidades Costeiras
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PND – Programa Nacional de Desestatização
PNDES – Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social
PPI – Programa de Parcerias de investimentos
PPPs – Parcerias Público-Privadas
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SFS – Sistema Financeiro do Saneamento
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNS – Secretaria Nacional de Saneamento
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
STF – Superior Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
 1 – FUNDAMENTOS DA “QUESTÃO AMBIENTAL” E O USO DA ÁGUA NOS PROCESSOS DE PRODUÇÃO E VALORIZAÇÃO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO.....	 29
1.1 A relação entre homem e natureza: fundamentos da vida social e sua dinâmica sob o modo de produção capitalista.....	30
1.2 Capitalismo contemporâneo e as causalidades da “questão ambiental”	40
1.3 A mercantilização da água como parte dos processos produtivos capitalistas.....	60
 2 – O SANEAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL COMO DIREITO E OS PRINCIPAIS PROBLEMAS ESTRUTURAIS RELACIONADOS À SUA UNIVERSALIZAÇÃO.....	 77
2.1 Marcos conceituais da política de saneamento ambiental no Brasil.....	78
2.2 Marcos Históricos da política de saneamento Ambiental no Brasil.....	83
2.2.1 – Institucionalização e primeiros planos na área de saneamento ambiental (1950-1980).....	84
2.2.2 – Regressão nos investimentos do saneamento ambiental e fortalecimento da tendência privatizante (1988-2002).....	95
2.2.3 – Retomada de investimentos e a reconstrução da política de saneamento (2003-2009).....	102
 3 – O “NOVO” MARCO LEGAL DO SANEAMENTO AMBIENTAL.....	 117
3.1 Contextualização do Brasil no período recente: a conjuntura de aprovação do “novo” marco legal do saneamento ambiental.....	117
3.1.1 – O governo Bolsonaro e o contexto de aprovação do “novo” marco legal do saneamento.....	128
3.2 Prevalência da lógica do negócio: análise do “novo” Marco legal do saneamento	134

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
REFERÊNCIAS.....	175
APÊNDICE – ROTEIRO PARA COLETA DE DADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL.....	188

INTRODUÇÃO

Desde as últimas décadas do século XX evidencia-se a preocupação com os problemas ambientais, decorrentes da relação predatória entre homem-natureza. A forma predatória dessa relação com a natureza e o tempo necessário à sua recomposição têm sido objeto de análises e debates, uma vez que põem em xeque a manutenção da vida no planeta. Nesses termos, se apresentam discursos tanto no cenário nacional quanto internacional com inquietações a respeito da “questão ambiental”, propondo “saídas” para minimizar os danos à natureza, mas também com a preocupação singular em garantir a acumulação e valorização do capital (SANTOS; ACIOLY, 2015).

No contexto atual, diante de discussões que se atentam às presentes e futuras gerações em torno da “questão ambiental”, se revela hegemônica a abordagem desta problemática como resultante do desperdício dos bens naturais e do consumo em alta escala. Nossa compreensão, contudo, vai de encontro a essa concepção hegemônica e se alinha com a análise de Silva (2008), a qual compreende a “questão ambiental” como o conjunto das manifestações da destrutividade da natureza, cuja gênese encontra-se no desenvolvimento das relações de propriedade e no modo perdulário e destrutivo da relação sociometabólica homem-natureza, sob relações sociais capitalistas, com desdobramentos sociopolíticos na vida social. Neste sentido, corroborando com as reflexões de Santos e Acioly (2015, p. 252) “a ‘questão ambiental’ e o modo capitalista de produção conformam uma unidade, não havendo, portanto, compatibilidade entre capitalismo e preservação ambiental”, do que decorre que sua reprodução se dá mediante a depredação dos bens naturais.

Por este ângulo, a água, ou melhor, a sua escassez, vem se colocando como uma das principais preocupações no que toca à “questão ambiental”, uma vez que se trata de um elemento essencial a todos os seres vivos e, nos termos de Gomes (2013, p. 59) “[...] é indiscutivelmente um bem vinculado ao direito à vida, pois sem água esta perece”. Este quadro motiva o discurso da preservação ambiental em nível global que se baseia na lógica da privatização das águas.

Nos anos 1990, com o avanço do neoliberalismo e ancorado na lógica do Estado máximo para o capital, promoveram-se privatizações dos bens públicos, incentivando a sua valorização como capital. A proposta neoliberal é desenvolvida, de acordo com Netto (2012, p. 81), no sentido da “regressão que aponta para a

barbarização, em larga escala, da vida social”. Nesse contexto, o Estado redefiniu a relação público-privado, redimensionando a conexão político-econômica. Para Netto (2012, p. 84) a essência do neoliberalismo se baliza numa argumentação teórica que “restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma de democracia”.

Por esse motivo é que a ofensiva neoliberal é patrocinada pela grande burguesia e, ao adotá-la, os governos vêm abrindo mão de sua responsabilidade em proteger e regular o uso e acesso aos bens ambientais, conferindo maior liberdade às empresas para explorá-los. Dentro desse contexto se insere o saneamento ambiental e sua relação com a privatização das águas inscrita na crise capitalista. Intentamos demonstrar como, ao longo da história do capitalismo, especialmente no caso brasileiro, a natureza é elemento primário para o seu desenvolvimento e valorização, criando mecanismos que aprofundam a problemática ambiental. Considerando esse panorama, é que se intensifica o interesse do capital pela privatização da água, inclusive sob a forma de saneamento ambiental, como estratégia para ampliação de sua lucratividade.

Na legislação nacional, o saneamento ambiental constitui, de acordo com a lei nº 11. 445/07 em seu art. 3º, o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas – conjunto de medidas que visam promover a saúde e a qualidade de vida da população. Segundo Fujiwara (2005), o setor de saneamento constitui um monopólio natural e, por isso, a presença de empresas privadas reguladas ou provisão pública é predominante em todo mundo. No Brasil na década de 1970, conforme o autor, praticamente todos os serviços de água e esgoto foram colocados em poder do setor público, seja através da administração direta municipal, empresas públicas ou empresas de economia mista, com destaque às companhias estaduais de saneamento básico (CESB).

Estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) (2016, p. 3) aponta, no entanto, que em 2015, foi lançado um edital de concorrência pública para a privatização da “Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Piauí (AGESPISA) e um projeto de lei para a venda de 49% das ações da Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN)”. No entanto, o que

se observa em nível internacional é um movimento inverso, como processos de reestatização dos serviços de água e de esgoto (MARTIN, 2015 apud DIEESE, 2016, p. 3).

A nota técnica número 183 de junho de 2017 do DIEESE sobre a privatização do setor de saneamento no Brasil alertava para a proposta de privatização desta área imposta pelo então governo Temer por meio do Programa de Parcerias de investimentos (PPI) que se propunham a beneficiar e fomentar a relação público-privado. Em busca de saídas para a crise fiscal e queda do Produto Interno Bruto (PIB), o governo Temer anunciou projetos de desestatização de 14 empresas estaduais de saneamento, por meio do PPI. A desestatização da DEPASA (Acre), CAESA (Amapá), CASAN (Santa Catarina), CASAL (Alagoas), CAGECE (Ceará), CAEMA (Maranhão), CAGEPA (Paraíba), COMPESA (Pernambuco), CAERN (Rio Grande do Norte) e DESO (Sergipe) tiveram previsão de leilão para o primeiro semestre de 2018; EMBASA (Bahia), AGESPISA (Piauí), ATS (Tocantis) e COSAMA (Amazonas), para o segundo semestre de 2018, conforme aponta a nota técnica do DIEESE (2017). Contudo, de acordo com a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU, 2018) o processo de desestatização das empresas estaduais de saneamento incluídas no PPI não saiu do papel em 2018, pois o mercado e o governo estariam reajustando as expectativas em torno do ingresso do capital privado neste setor.

Assim, no balanço oficial do PPI de 2017, veiculado pelo governo Temer, o setor de saneamento nem ao menos foi citado, demonstrando o recuo do governo quanto a essa questão naquele momento. Todavia, a FNU apontava que movimentos concretos de eventuais privatizações estatais das empresas mencionadas anteriormente poderiam ocorrer a partir de 2019. Alertaram também que empresários como o Pedro Scazufca, sócio da GO Associados, consultoria econômica que participou do PPI do saneamento, esperava um elevado investimento em 2019, na perspectiva das negociações do setor avançarem a partir de mudanças nos marcos regulatórios (FNU, 2018).

O que se tem observado é que a vontade política da gestão privada do saneamento no Brasil está imersa em um forte apelo ideológico. A perspectiva neoliberal paulatinamente tem avançado, principalmente nos moldes das Parcerias Público-Privadas (PPPs), “[...] convertendo os serviços públicos de saneamento básico em privados, ou seja, passando de uma ação social e de direito público para uma lógica mercadológica, voltada ao lucro” (TALARICO, 2013, n/p). Borja (2014)

notabiliza que a trajetória da política de saneamento no Brasil tem revelado tensões e contradições inerentes ao contexto político-ideológico, caracterizado por vínculos profundos com a estrutura de poder e as relações sociais capitalistas.

Diante deste panorama, surgem questionamentos que englobam a política pública de saneamento ambiental e a forma como esta se concebe no Estado brasileiro, principalmente como se expressa no contexto de crise do capital. É nesse interior que a presente pesquisa intenta desvelar os significados e condições da oferta de um bem e serviço imprescindíveis para a vida humana que é a água, por meio do saneamento ambiental. Temos por objeto de investigação o chamado **“novo” marco legal do saneamento ambiental no Brasil**. No caso brasileiro a privatização do saneamento ambiental em nível nacional já é uma possibilidade concreta através da lei nº 14.026/2020.

Importante salientar que este objeto de pesquisa foi uma alteração do objeto pensado e apresentado no Trabalho de Qualificação do Mestrado². Essa alteração se deu em função de uma avaliação quanto à exequibilidade da pesquisa anteriormente projetada que requeria procedimentos metodológicos mais complexos, envolvendo coleta de dados em diversos meios, além de exigir também rigorosa capacidade de categorização e análise. Esses pressupostos se tornaram inviáveis em tempos de pandemia do COVID-19, devido principalmente aos impactos na produtividade e saúde mental do pesquisador, atrasando e, por vezes, paralisando atividades ao longo do ano de 2020. Na medida em que o percurso metodológico adotado para sua viabilização requereu um tempo maior do que o previsto para a sistematização da literatura especializada precisamos rever o objeto pesquisado considerando-se a inviabilidade de realizar os procedimentos inicialmente propostos.

Essa realidade não é um fato isolado. A Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) divulgou em 2018 uma pesquisa nacional realizada com discentes de mestrado e doutorado em Serviço Social em que um dos destaques se relacionou a saúde mental desses estudantes: 86,7% dos participantes declararam ter tido sintomas de ansiedade durante a pós-graduação, seguidos por 66,5% que relataram desânimo e falta de vontade de fazer as atividades, além de

² Qual seja: a privatização do saneamento ambiental no Brasil e suas consequências para a população usuária do serviço. Em que propunha como objetivo geral analisar a privatização dos serviços de saneamento ambiental dos estados do Amazonas e do Tocantins no contexto da política de privatização das águas.

11,4% que tiveram pensamentos suicidas³. Complementarmente, durante a pandemia de COVID-19 esses resultados se exacerbam em uma conjuntura nacional de descaso do governo brasileiro com a educação e saúde pública da população em tempos de calamidade causando cansaço, estresse, exaustão e baixa-estima decorrentes do quadro emocional acentuado durante a pandemia.

Assim, em decorrência das dificuldades postas pela pandemia e o novo foco da pesquisa em entender quais são as consequências desse instrumento normativo para a política pública de saneamento ambiental, analisamos o seu corpo jurídico com foco nas tendências privatizantes. Realizamos esta delimitação para os estudos por observarmos que a lei traz mudanças em diversos outros dispositivos, bem como por sabermos que o saneamento abarca um conjunto de serviços, conforme sinalizamos acima, dos quais nos interessa para fins dessa pesquisa, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Cabe demarcar que alguns dos principais argumentos que sustentam a proposição da privatização do saneamento ambiental dizem respeito à suposta eficiência desse serviço por meio da iniciativa privada. Consideram que a sua oferta pelo setor público onera o Estado e não possibilita qualidade e universalização do acesso à população. Observa-se, nessa direção, que está em andamento um movimento de interesses de classes distintos, tendo como horizonte estratégias de cooptação das classes subalternas pelas classes dominantes por meio da veiculação de ideias e propostas que circundam o discurso da eficiência do setor privado como justificativa da privatização e mercantilização do serviço e de empresas públicas do saneamento ambiental.

Uma das questões que requer análise é se a melhora da “qualidade” do serviço privado pode ser comprovada, fornecendo um campo fecundo para refletir acerca das consequências desse processo de privatização para as populações. Partimos do pressuposto que essa questão não está dada; ou seja, as justificativas para a lógica privada do saneamento ambiental estão longe de se restringir à eficiência privatizante deste serviço, bem como ao aumento da qualidade e ampliação do seu acesso pela população usuária. Compreendemos que por trás desses argumentos existem discursos ideológicos que impõem interesses privados travestidos de universais que

³ Essa pesquisa pode ser acessada em: <http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/arquivo-2-pesquisa-abepss-202004021016188712970.pdf>.

perpassam a vida dos sujeitos e envolvem a forma pela qual o saneamento ambiental é ofertado, podendo ser ou não transformado em mercadoria.

Necessário ressaltar que o interesse em pesquisar temática que envolve o meio ambiente parte de vivências desde a graduação em Serviço Social, sendo produto da experiência de estágio realizada no Programa de Educação Ambiental com Comunidades Costeiras (PEAC) entre os anos de 2014 a 2016 no âmbito da graduação. Do mesmo modo, este objeto de pesquisa é fruto de resultado do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) que versava sobre algumas das expressões da privatização das águas no Brasil⁴, o qual demonstrou a necessidade de aprofundar, por via da pesquisa, a discussão acerca da política de saneamento ambiental pela complexidade deste objeto. Nos resultados desta pesquisa, verificamos, entre outros aspectos, que a universalização do acesso aos serviços de saneamento prevista na política de saneamento não é o que ocorre no Brasil efetivamente. Também identificamos que os defensores da privatização, sob um viés neoliberal, colocam-na como uma boa solução para resolver algumas das deficiências da área do saneamento ambiental, como a baixa taxa de cobertura de água e esgoto em determinadas áreas, pouca qualidade dos serviços públicos prestados, a corrupção do setor etc.

Desse modo, nosso objetivo geral consiste em analisar o chamado “novo” marco legal do saneamento ambiental no contexto da política de privatização das águas protagonizada pelo Estado brasileiro. Para tanto, propomos como objetivos específicos: 1) Discutir os fundamentos da “questão ambiental” e o uso da água nos processos de produção e valorização do capitalismo contemporâneo; 2) Problematicar o saneamento ambiental no Brasil como direito e os principais problemas estruturais relacionados à sua universalização; 3) Analisar o “novo” marco legal do saneamento ambiental do Brasil materializado na lei nº 14.026/2020.

Partimos das seguintes hipóteses: 1) Na atualidade, a água é um dos principais elementos naturais capturado sob a lógica das *commodities* que, também sob a forma do saneamento ambiental, tem sido um mecanismo para a acumulação e valorização do capital. Esse movimento de privatização das águas relaciona-se com a crise do

⁴ Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “A PRIVATIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL: análise de algumas de suas expressões”, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, em 2017, como requisito parcial para a conclusão do curso de Serviço Social, de minha autoria, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Josiane Soares Santos.

capital na busca de novas formas de acumulação e valorização em seus distintos processos produtivos, ampliando o nicho de valorização de grandes monopólios envolvidos na captação do saneamento ambiental, apropriando-se das empresas públicas executoras dos serviços para promover a sua regulação; 2) O saneamento ambiental no Brasil está, desde os primórdios, em constante tensionamento quanto a sua lógica na perspectiva do direito social ou do negócio, inviabilizando a ampliação da cobertura do serviço em favor do acesso universal da população; 3) Não há interesse do setor privado na gestão do saneamento ambiental em todas as cidades brasileiras, pois o investimento necessário para viabilizar o serviço em municípios de pequeno e médio porte (caso da maioria dos municípios brasileiros) tende a suplantar o potencial de lucratividade, atestando que a privatização deste serviço está atrelada aos interesses de lucratividade do mercado; 4) O saneamento ambiental interfere diretamente na saúde pública, impactando, por exemplo, a ocorrência de uma série de doenças (como a cólera, febre tifoide, agravamento de epidemias de zika e dengue, entre outros). Desse modo, o processo de privatização das águas, sob a forma de saneamento ambiental, tende a acentuar a desigualdade e vulnerabilidade socioeconômica das populações pobres, na medida em que o valor do serviço tende a aumentar, dificultando o seu acesso para aqueles que não podem pagar.

Este estudo pretende, portanto, contribuir com as indagações referentes às questões oriundas do saneamento ambiental e sua relação com a privatização de um bem elementar à vida como a água, bem como para a ampliação da reflexão acerca da temática, uma vez que o debate é novo e pouco discutido na área das ciências sociais, humanas, da saúde e escasso na profissão de Serviço Social. Ademais, sendo a privatização das águas por meio da privatização dos serviços de captação e distribuição do saneamento ambiental um debate relativamente desconhecido, essa proposta se justifica pela sua relevância do ponto de vista teórico e prático, por realizar uma discussão contemporânea e necessária, tratando-se da possibilidade de compreender a dinâmica social de um serviço essencial de saúde pública e que se põe como demanda um tanto nova de intervenção onde se insere o Serviço Social, numa direção de conhecer a realidade e desvelá-la a serviço da sociedade. Para além disso, o trabalho pretende apontar questões que, através dos resultados desta pesquisa, sejam um campo fértil para outros estudos e pesquisas que aprofundem investigações a respeito, pois investigar esse tema numa perspectiva crítica é ir na

contracorrente de parte significativa do que está posto no campo da produção do conhecimento sobre a “questão ambiental”.

Metodologicamente, para atender aos objetivos propostos, o desenvolvimento deste trabalho se realizou através de uma pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é definida por Lima e Miotto (2007, p. 40) como aquela que possibilita ao investigador “[...] um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando também na construção, ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto”. As autoras ainda ressaltam a importância de compreender esse tipo de pesquisa como “[...] um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (LIMA; MIOTTO, 2007, p. 38). Sobre a pesquisa documental Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 6) destacam que “[...] recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias”. Para os autores a pesquisa documental requer uma análise mais cuidadosa do pesquisador, tendo em vista que os documentos não passaram por nenhum tratamento científico. Através dessa técnica, pretendeu-se dar respostas ao objetivo de **analisar o “novo” marco legal do saneamento ambiental do Brasil materializado na lei nº 14.026/2020**.

O tipo de pesquisa foi, portanto, o exploratório, uma vez que privilegiou aspectos que dimensionem o tema com base nas fontes indicadas, levando a compreender sua importância e relevância social. A pesquisa exploratória “[...] tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 27). Espera-se que essas características tenham possibilitado aprofundar o escopo teórico que dá base para analisar a problemática do saneamento ambiental e sua relação com a privatização das águas, bem como estimulado o movimento de análise da dinâmica desse objeto de pesquisa por meio de obras de referência para a profissão de Serviço Social e áreas afins.

Os dados levantados foram de natureza qualitativa e, na análise de Severino (2007), estes mostram aspectos subjetivos para a interpretação do objeto e fazem mais referência a seus fundamentos epistemológicos. Ainda sobre o caráter qualitativo dos dados corroboramos com a reflexão de Richardson (2008) de que estes podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos [...].

Considerando a delimitação do objeto os dados levantados para fins desta pesquisa foram referentes ao material documental disposto no próprio marco regulatório, isto é, o percurso metodológico examinou a “letra” da lei 14.026/2020 e fontes bibliográficas da literatura especializada na área do objeto pesquisado. O foco deteve-se aos aspectos privatizantes relacionados ao saneamento ambiental.

Para a localização das fontes bibliográficas e documentais consultou-se os acervos de biblioteca convencional, bem como base de dados e sistemas de busca da rede mundial de computadores, considerando que materiais bibliográficos e documentais em formato eletrônico possuem centralidade na presente pesquisa, haja vista se tratar de um debate novo e ainda pouco explorado em pesquisas científicas.

Os instrumentos utilizados para a coleta de dados foram o roteiro⁵, construído com base nos objetivos e hipóteses dessa pesquisa, e o fichamento, a fim de extrair os dados das fontes constitutivas do universo, se tornando um instrumento fundamental também para a categorização.

Os principais critérios para a coleta de dados nesse universo orientaram-se com base em aspectos da categorização priorizados no referido roteiro de pesquisa: localização, no texto da lei, dos termos que indiquem a lógica do direito social e a lógica do negócio; identificação das mudanças essenciais entre a lei anterior (11.445/2007) e a que está em vigência (14.026/2020); as mudanças com foco na privatização enfatizando o que foi retirado, alterado ou incluído com a nova lei; as principais alterações que explicitam a privatização do saneamento e onde está localizada a lógica do negócio; algumas das consequências da privatização do saneamento ambiental nos estados brasileiros para a população.

Assim, todos os textos, reportagens e pesquisas selecionados contemplaram esses aspectos, combinados à presença das categorias centrais do estudo, quais sejam, “questão ambiental”; “privatização das águas”; “saneamento ambiental”; “consequências da privatização”.

A análise dos dados ocorreu através da técnica de análise de conteúdo que, na visão de Gomes (2009), comporta um conjunto de técnicas e tem duas funções: verificação de hipóteses e/ou questões e descobertas do que está por trás dos conteúdos manifestos. Em outras palavras, através da análise de conteúdo podemos, de acordo com Gomes (2009, p. 74), “[...] encontrar respostas para as questões

⁵ Segue em apêndice.

formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação (hipóteses)".

Dentre os procedimentos metodológicos da análise de conteúdo utilizados a partir da perspectiva qualitativa, a categorização foi o momento central a partir do qual foi possível agrupar os conteúdos em torno de categorias que se relacionassem ao objeto de pesquisa proposto, para que, com auxílio da fundamentação teórica adotada, fosse possível analisar os resultados encontrados.

Analizamos os dados à luz do método materialista histórico-dialético, desenvolvido em sua completude por Marx, que estabelece uma análise da realidade a partir da categoria totalidade, representado de forma histórico-crítica e considerando o complexo movimento dialético do real. Conforme Netto (2011, p. 22), ao discutir sobre o método de Marx, este visa alcançar a essência do objeto, isto é: "capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese [...]". O processo de análise dos dados por meio deste método resulta numa abordagem ontológica que permite conhecer as múltiplas determinações do objeto situado historicamente na sociedade capitalista, ou seja, sua totalidade.

Portanto, a análise dialética concomitantemente constitui e transforma o objeto, "adere destrutivamente ao objeto, na medida em que desvenda e desmascara os seus fetichismos, as suas contradições e os seus movimentos" (IANNI, 1992, p. 13). Logo, verifica-se o método em seu sentido ontológico, não se reduzindo às análises das formas dadas de um objeto com o pesquisador descrevendo-o e construindo modelos explicativos baseados em relações de causa-efeito de seu movimento aparente. Trata-se de captar, por aproximações sucessivas, o movimento real do objeto, segundo Netto (2011).

Depreende-se desta análise que o método em Marx não resulta puramente de um processo abstrato de ideias que se desdobram apenas em nossa cabeça, mas de uma sucessão de fatos reais, que localizam na realidade objetiva as contradições inerentes ao desenvolvimento da sociedade e que determinam, por conseguinte, o movimento do objeto de estudo historicamente situado. Com esse método, "o desenvolvimento lógico não se vê obrigado, de modo algum, a mover-se no reino do puramente abstrato. Pelo contrário, precisa ilustrar-se com exemplos históricos, manter-se em contato constante com a realidade" (ENGELS, s.d., p. 312). Assim, dizer do materialismo em Marx é dizer da proeminência da realidade sob a consciência. Foi nesta racionalidade que a pesquisa se desenvolveu.

Para a exposição dos resultados da pesquisa estruturamos nosso trabalho em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, intitulado **“Fundamentos da “questão ambiental” e o uso da água nos processos de produção e valorização do capitalismo contemporâneo”**, aprofundamos o estudo teórico sobre os fundamentos da “questão ambiental”, compreendendo a relação estabelecida entre o homem e a natureza a partir da dinâmica do modo de produção e acumulação capitalista, situando a categoria trabalho apreendida em Marx como fundamental para essa discussão. Outros aspectos teóricos importantes para fundamentar a discussão foram a análise da chamada acumulação primitiva e da Lei geral de acumulação capitalista. Estabelecemos, por conseguinte, o debate acerca das causalidades da “questão ambiental” no capitalismo, analisando seus determinantes e a lógica que lhe é inerente e partindo do pressuposto que os bens naturais são condição precípua para a sua reprodução e desenvolvimento. Nessa direção, o presente capítulo também pretende trazer ao debate alguns dos elementos que envolvem a água, enquanto bem natural e sua utilização como mercadoria no contexto brasileiro.

No segundo capítulo – **“O saneamento ambiental no Brasil como direito e os principais problemas estruturais relacionados à sua universalização”** – discutimos a forma pela qual o contexto político e econômico incidem na construção da política de saneamento e o seu tratamento tanto sob a ótica do direito quanto do negócio. Além disso, num esforço de entendermos a importância do conceito de saneamento, apresentamos também as distinções entre sua particularidade como “básico” e “ambiental”, sinalizando o peso que a terminologia carrega no seu direcionamento enquanto política pública.

No terceiro capítulo – **“O ‘novo’ marco legal do saneamento ambiental”** – apresentamos algumas reflexões acerca do período recente da história político-econômica brasileira, trazendo à tona uma breve contextualização dos últimos governos e o cenário em que se deu a mudança na legislação do saneamento. Em seguida, fazemos a análise da lei 14.026/2020, destacando as principais alterações ocorridas, as consequências para a política pública de saneamento ambiental e a possibilidade de uma tendência privatizante. Por fim, constatamos que a privatização das águas, sob a forma de saneamento ambiental, é mecanismo essencial para a acumulação e valorização do capital em detrimento do uso social deste bem natural e serviço público para a satisfação das necessidades dos seres vivos. Neste sentido, e

sendo inerente ao capitalismo, a privatização do saneamento acentua em amplas proporções as desigualdades sociais, ao passo que priva as populações do acesso à água e tornando-a mercadoria descartável, assim como o direito à vida.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DA “QUESTÃO AMBIENTAL” E O USO DA ÁGUA NOS PROCESSOS DE PRODUÇÃO E VALORIZAÇÃO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Na atualidade identifica-se uma preocupação constante com a forma através da qual a humanidade vem se apropriando da natureza, sobretudo pelo aprofundamento de sua destruição, em níveis cada vez mais alarmantes. Este processo é comprovado em fenômenos que aparecem em escala global: alterações climáticas; risco de extinção de diversos recursos não renováveis; a devastação de ecossistemas vegetais; a produção de lixo em grande escala e de mercadorias descartáveis. Esses fatores oferecem uma demonstração incontestável de que o modo capitalista de produção não exerce um domínio adequado e planejado da natureza, revelando uma disparidade entre a necessidade de sua autorreprodução e a capacidade do planeta em munir essas condições para sua realização.

O espírito destrutivo do capital reside em sua própria natureza, como “contradição viva”: ao subordinar a produção aos imperativos da acumulação, o capitalismo não pode sustentar-se indefinidamente, sem que os avanços tecnológicos e científicos por este obtidos resultem em crescente perdularidade e destruição”, conforme enfoca Silva (2008, p. 34). Neste sentido, a produtividade ampliada do capital acentua rapidamente a exploração dos recursos humanos e materiais do planeta para fins da produção de mercadorias para consumo em massa, cada vez mais descartáveis.

Nacionalmente estamos vivenciando, principalmente a partir da década de 1970, o avanço intensivo do capital sob os bens naturais⁶. Entre os diversos tipos de bens que se veem na perspectiva da escassez iminente, nos interessa situar, particularmente, os hídricos.

A quantidade de conflitos hídricos tem aumentado muito em virtude da atividade indiscriminada da agricultura irrigada, da poluição em si das águas e de grandes obras

⁶ Importa destacar que ao longo das nossas análises o leitor irá perceber a utilização do termo “bens naturais” para se referir a qualquer elemento da natureza necessário à vida dos seres vivos. Diversos autores que trabalham a temática ambiental utilizam para fazer a mesma referência o termo “recursos naturais”. No entanto, optamos em utilizar “bens” em vez de “recursos” por entendermos que este último possui, na órbita capitalista, uma conotação de meio para obtenção de lucro. Assim, compreendendo os elementos naturais como bens para satisfação das necessidades sociais e humanas, avaliamos ser necessário a utilização do termo “bens naturais”.

hidrelétricas, entre outros fatores. Essas atividades se caracterizam como parte das estratégias do grande capital para manter sua reprodução ampliada.

A água representa, por si só, uma grande força econômica que a transforma em mercadoria no contexto dos processos produtivos como mediação para produção de uma infinidade de mercadorias. A água, considerada sob esse prisma, é alvo de disputa de diferentes classes e grupos sociais, para alguns dos quais ganha a conotação de **hidronegócio**. Tais atividades hídricas são, muitas vezes, “[...] subsidiadas pelo Estado, através dos megaprojetos de infraestrutura e de um conjunto jurídico que legitima as ações e pressões sobre os bens naturais” (BEZERRA; TELES 2013, p. 32).

Assim, este capítulo versa sobre a relação estabelecida entre o homem e a natureza a partir da dinâmica do modo de produção e acumulação capitalista, situando a categoria trabalho apreendida em Marx como fundamental para essa discussão. Outros aspectos teóricos importantes para fundamentar a discussão foram a análise da chamada acumulação primitiva e da Lei geral de acumulação capitalista. Estabelecemos, por conseguinte, o debate acerca das causalidades da “questão ambiental” no capitalismo, analisando seus determinantes e a lógica que lhe é inerente e partindo do pressuposto que os bens naturais são condição precípua para a sua reprodução e desenvolvimento.

Nessa direção, o presente capítulo também pretende trazer ao debate alguns dos elementos que envolvem a água, enquanto bem natural e sua utilização como mercadoria no contexto brasileiro. Portanto, o objetivo específico que buscaremos responder nesse momento é o de discutir os fundamentos da “questão ambiental” e o uso da água nos processos de produção e valorização do capitalismo contemporâneo.

1.1 – A relação entre homem e natureza: fundamentos da vida social e sua dinâmica sob o modo de produção capitalista

Para dar conta da complexidade na relação homem/natureza no mundo contemporâneo é necessário entendê-la como totalidade historicamente determinada. A degradação do meio ambiente explica-se através dos fundamentos da relação entre sociedade e natureza, que são desvelados por Marx nos Manuscritos Econômicos e Filosóficos, quando o autor destaca a sua estreita dependência:

A natureza é o corpo inorgânico do homem, ou seja, a natureza na medida em que não é o próprio corpo humano. O homem vive da natureza, ou também a natureza é o seu corpo, com o qual tem de manter-se em permanente intercâmbio para não morrer. Afirmar que a vida física e espiritual do homem e a natureza são interdependentes significa apenas que a natureza se interrelaciona consigo mesma já que o homem é uma parte da natureza (MARX, 2004, p.116, *apud* SILVA, 2008, p. 39).

Neste sentido, é necessário chamar atenção a uma especificidade do homem em relação aos demais seres orgânicos naturais: este distingue-se da natureza pelo trabalho. O homem, ao contrário dos demais seres vivos, relaciona-se com a natureza de forma mediatizada pelas relações que estabelece com os meios necessários à satisfação de suas necessidades – as relações sociais de produção. O trabalho configura-se, nessa relação, uma mediação essencial, pois é através deste que o homem se apropria da natureza, modificando-a, ao passo que cria os meios necessários à reprodução da vida e da sociedade. O trabalho, ontologicamente, é fundante do ser social, tendo caráter fundamental na sociabilidade humana, pois à medida que transforma a natureza o homem transforma a si próprio. O trabalho, portanto, “[...] não implica no desaparecimento da natureza, mas na sua transformação no sentido desejado pelos homens” (LESSA, 1999, p. 23).

Ao se constituir como ato intencional, o trabalho possibilita ao homem imprimir na natureza a marca de sua vontade, diferentemente dos demais seres vivos. O caráter teleológico do homem de produzir antecipadamente na consciência o resultado projetado faz parte das capacidades que o distinguem em relação aos demais seres da natureza. Isto é, só o homem é o ser da práxis, entendida como unidade entre o pensar (teoria) e o agir (prática). Só o homem é capaz de projetar idealmente e objetivar na realidade material o que foi projetado, diferente do animal que age por instinto. O homem pensa teleologicamente a partir de seus fins e, para alcançá-los, utiliza de mediações (ferramentas, técnicas etc.).

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo do trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador (MARX, 2001, p. 211-212).

Desse modo, a capacidade humana de transformar a natureza criou os bens (materiais e imateriais) necessários para o desenvolvimento da humanidade e, assim

sendo, as consequências das inúmeras objetivações concretas do homem não se limitam à produção de um objeto imediato. Mais do que apenas a produção material, o trabalho também se constitui numa relação de poder entre os homens para a reprodução social.

Portanto, é no trabalho que os homens se constroem como seres diferentes da natureza. É pelo trabalho que eles não apenas produzem os bens necessários à sua sobrevivência, como ainda produzem, ao mesmo tempo, as novas necessidades e possibilidades, e as novas habilidades e conhecimentos dos indivíduos, que possibilitarão, à história caminhar em direção à construção de sociedades cada vez mais complexas (LESSA, 1999, p. 27).

Segundo Lukács (1969), o trabalho se trata de uma atividade originária por conter as determinações que compõem a essência do que é singular no ser social quanto aos demais seres vivos – orgânicos e inorgânicos. Em função disso, como demonstra o autor, o trabalho adquire prioridade ontológica em sua análise por ser uma categoria que possibilita investigar a complexidade objetiva da sociabilidade como forma de ser.

Essa primazia ontológica de uma categoria sobre a outra, ademais, desvenda Lukács (2012), não se trata de hierarquias de valor; significa que, dadas duas categorias, a primeira pode existir sem a segunda, contudo o inverso é ontologicamente impossível. Logo, pode existir ser sem existir consciência, porém o inverso é impossível. Essa prioridade ontológica posta no trabalho dentre outras formas de atividade é estabelecida da seguinte forma:

o trabalho é antes de tudo, em termos genéticos, o ponto de partida para tornar-se [devir] homem do homem, para a formação das suas faculdades, sendo que jamais se deve esquecer o domínio sobre si mesmo. Além do mais, o trabalho se apresenta, por um longo tempo, como o único âmbito desse desenvolvimento; todas as demais formas de atividade do homem, ligadas aos diversos valores, só se podem apresentar como autônomas depois que o trabalho atinge um nível relativamente elevado (LUKÁCS, 2012, p. 348).

É, portanto, do caráter histórico do ser social, mediado pelo trabalho, que há um “salto” de superação da vida orgânica, representando uma mudança qualitativa e estrutural do ser. Por esse motivo, Lukács atribui ao trabalho o caráter fundante na gênese e desenvolvimento do ser social. Não há dúvidas que o vínculo estabelecido entre o ser humano e a natureza por meio do trabalho é o que determina a vida

especificamente humana. Ademais, o que percebemos é que assim como Marx, Lukács revela a essência ontológica do trabalho, na sua concepção originária na correlação entre o ser humano (sociedade) e a natureza (orgânica e inorgânica), para criação de produtos úteis à vida (valores de uso), condição da existência humana.

Na mesma linha argumentativa, Escurra (2016), ao discutir o trabalho como categoria fundante do ser social, evidencia que sua essência expõe que o “[...] carecimento material põe efetivamente em movimento o complexo do trabalho, cuja satisfação só se realiza como resultado de uma cadeia de mediações que, ontologicamente, existe apenas em função dessa satisfação” (ESCURRA, 2016, p. 15). É exatamente nessa dinâmica que se estabelece o caráter decisivo do trabalho como categoria fundante do ser social.

Portanto, a posição radical de Marx em seu processo teórico-metodológico de ver o ser como um processo histórico e as categorias como determinações da existência, nos permite compreender que a vida humana é produto do desenvolvimento material. Isso não significa dizer, como interpretam equivocadamente “velhos” materialistas, que Marx desconsiderava a importância da consciência para o ser material, pelo contrário, ele entendia a consciência como um produto tardio do desenvolvimento do ser material.

Em Marx, o ponto de partida não é dado nem pelo átomo (como nos velhos materialistas), nem pelo simples ser abstrato (como em Hegel). Aqui, no plano ontológico, não existe nada análogo. Todo existente deve ser sempre objetivo, ou seja, deve ser sempre parte (movente e movida) de um complexo concreto: Isso conduz a duas consequências fundamentais. Em primeiro lugar, o ser em seu conjunto é visto como um processo histórico; em segundo, as categorias não são tidas como enunciados sobre algo que é ou que se torna, mas sim como formas moventes e movidas da própria matéria: “formas do existir, determinações da existência”. Essa posição radical também na medida em que é radicalmente diversa do velho materialismo - foi interpretada, de diferentes modos, segundo o velho espírito; quando isso ocorreu, teve-se a falsa ideia de que Marx subestimava a importância da consciência com relação ao ser material. Demonstraremos mais tarde, concretamente, que esse modo de ver é equivocado. Aqui nos interessa apenas estabelecer que Marx entendia a consciência como um produto tardio do desenvolvimento do ser material. Aquela impressão equivocada só pode surgir quando tal fato é interpretado à luz da criação divina afirmada pelas religiões ou de um idealismo de tipo platônico. Para uma filosofia evolutiva materialista, ao contrário, o produto tardio não é jamais necessariamente um produto de menor valor ontológico. Quando se diz que a consciência reflete a realidade e, sobre essa base, torna possível intervir nessa realidade para modificá-la, quer-se dizer que a

consciência tem um real poder no plano do ser e não - como se supõe a partir das supracitadas visões irrealistas - que ela é carente de força (LUKÁCS, 1969, p. 2 e 3).

Esse entendimento nos ilumina quanto à interpretação e intervenção na realidade concreta. Há que se observar, neste sentido, uma relação gradativa de caráter distinto e dependente entre homem e natureza, posto que a vida em sociedade só é possível em relação com a natureza – desde os determinantes da sua própria reprodução biológica à reprodução social, cuja **condição inegável é que é pelo trabalho que se transformam matérias da natureza em bens utilizados para o desenvolvimento da vida humana.**

Por certo que nas sociedades que não tinham o capitalismo como modelo de organização social, o estágio de dilapidação da natureza não chegou a representar perigo à sustentabilidade do mundo. O baixo nível das forças produtivas nas sociedades que antecederam o mundo burguês não permitiu grandes avanços no domínio da natureza. Outra diferença essencial reside no fato de que nestas sociedades a extensão da produção não era tão larga e, por isso, não tinha tantos impactos no conjunto da organização da vida natural.

Mediante a instauração das relações sociais de produção que têm, enquanto traço fundamental, a propriedade privada dos meios de produção e do produto do trabalho social, impulsiona-se drasticamente o desenvolvimento das forças produtivas e, conforme Silva (2008, p. 36) a burguesia “[...] aprofunda o caráter privado da propriedade, posto que se faz proprietária não apenas dos meios de produção, mas se apropria diretamente do trabalho alheio”. Esta contradição permeia o conjunto da sociedade capitalista.

A produção capitalista baseia-se na relação entre o detentor dos meios de produção *versus* o detentor da força de trabalho; na relação entre Capital e Trabalho; na exploração manifesta da compra e venda da força de trabalho. A origem desta disponibilidade da força de trabalho para ser explorada é explicada por meio do processo histórico que Marx denominou de “acumulação primitiva”. Esta categoria refere-se ao surgimento das grandes propriedades através da expropriação das terras dos camponeses e o seu deslocamento para as cidades, por serem expulsos do campo. Uma vez “livres” dos meios de produção e de seus instrumentos de trabalho, se tornaram mão de obra à disposição da exploração capitalista. A terra, enquanto

propriedade agrária e, portanto, recurso natural, submetida aos desígnios do capital, se converte em mercadoria, servindo aos propósitos da acumulação.

Ao analisar o segredo da acumulação primitiva, Marx evidencia que para compreender a acumulação capitalista é preciso admitir que anteriormente a ela existiu uma acumulação primitiva, uma acumulação que não emana do modo capitalista de produção, mas é seu ponto de partida. O sistema capitalista pressupõe a dissociação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios de produção pelos quais realizam o seu trabalho. E, portanto:

Quando a produção capitalista se torna independente, não se limita a manter essa dissociação, mas a reproduz em escala cada vez maior. O processo que cria o sistema capitalista consiste apenas no processo que retira ao trabalhador a propriedade de seus meios de trabalho, um processo que transforma em capital os meios sociais de subsistência e os de produção e converte em assalariados os produtores diretos. A chamada acumulação primitiva é apenas o processo histórico que dissocia o trabalhador dos meios de produção⁷ (MARX, 2001, p. 828).

Nesses termos, é considerada primitiva, enfoca o autor, porque constitui a pré-história do capital e do seu modo de produção, tendo em vista que, conforme os historiadores burgueses, num movimento histórico a partir da libertação da servidão e da coerção corporativa, os produtores transformaram-se em assalariados. Entretanto, importa compreender que esses produtores “emancipados” só se tornaram vendedores de seu trabalho após lhes serem expropriados todos os seus meios de produção, privando-os, dessa forma, de todas as garantias que as antigas instituições feudais asseguravam à sua existência. E a história da expropriação que sofreram, diz Marx (2001, p. 829), “foi inscrita a sangue e fogo nos anais da humanidade”.

A transformação dos meios de produção e de subsistência, dinheiro e mercadoria em capital ocorre em determinadas circunstâncias. Essas circunstâncias, por sua vez, relacionam-se aos dois tipos de possuidores de mercadorias que, ao entrar em contato, confrontam-se: de um lado, o proprietário dos meios de produção, de meios de subsistência e do dinheiro – o capitalista –, empenhado em aumentar a soma de valores que possui, comprando a força de trabalho alheia; e, de outro, os trabalhadores livres, detentores unicamente de sua força de trabalho para venda.

⁷ “A terra (do ponto de vista econômico, compreende a água), que, ao surgir o homem, o provê com meios de subsistência prontos para utilização imediata, existe independentemente da ação dele, sendo o objeto universal do trabalho humano” (MARX, 2001, p. 212).

Trabalhadores livres, porque “não são parte direta dos meios de produção, como os escravos e os servos, e porque não são donos dos meios de produção, como o camponês autônomo, estando assim livres e desembaraçados deles” (MARX, 2001, p. 828). Neste sentido e observados os dois polos do mercado estabelecem-se as condições básicas da produção capitalista.

Destarte, o processo que produz o assalariado e o capitalista tem suas raízes na subordinação do trabalhador ao capital. O progresso consistiu numa metamorfose dessa subordinação, na transformação da exploração feudal em exploração capitalista. Na história da acumulação primitiva, as transformações que impulsionam a classe capitalista em formação, são, sobretudo, os deslocamentos de grandes massas humanas, submissas e violentamente privadas de seus meios de subsistência e jogadas no mercado de trabalho como ‘levas’ de proletários destituídos de direitos. Por isso, a expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras, constitui a base de todo esse processo datado do final do século XV às primeiras décadas do século XVI.

A preocupação dos grandes senhores era transformar as terras de lavoura em pastagens (para ovelhas) aproveitando o crescimento da manufatura de lã. Os capitalistas promoveram a usurpação da terra. Marx (2001, p. 838) esclarece que, dentre outros motivos “[...] para transformar a terra em mero artigo de comércio, ampliar a área da grande exploração agrícola, aumenta o suprimento dos proletários sem direitos, enxotados das terras etc.” Isso significa dizer que a criação das condições de exploração do trabalho pelo capital dependeu do aprofundamento da apropriação privada da terra e de sua utilização para fins de valorização e não mais para a reprodução direta do trabalhador que a cultivava.

[...] os abastados camponeses independentes, foram substituídos por pequenos arrendatários, com contratos anualmente rescindíveis, gente servil, dependente do arbítrio do grande proprietário. Demais, o roubo sistemático das terras comuns⁸, aliado ao furto das terras da Coroa, contribuiu para aumentar aqueles grandes arrendamentos, chamados, no século XVIII, de fazendas de capital ou fazendas comerciais, e que tornavam a população agrícola disponível para indústria (MARX, 2001, p. 839).

⁸ “A propriedade comunal (isto é, as terras comuns), absolutamente diversa da propriedade da Coroa ou do Estado, [...], era uma velha instituição germânica que continuou a existir sob cobertura feudal. [...] a violência que se assenhoreia das terras comuns, seguida, em regra, pela transformação das lavouras em pastagens, começa no fim do século XV e prossegue no século XVI. Mas, então, o processo se efetiva por meio da violência individual [...]” (MARX, 2001, p. 838).

Os trabalhadores são expulsos de suas terras e forçados a procurar ocupação nas cidades. Trata-se de um movimento perverso, basilar, para firmar o modo de produção capitalista que tem – enquanto último grande processo de expropriação dos camponeses – a chamada limpeza das propriedades, “a qual consiste em varrer destas os seres humanos” (MARX, 2001, p. 842). Neste processo, a “limpeza” se traduz em intensa expropriação, pois quando não há mais camponeses independentes para enxotar, a limpeza prossegue para demolir as choupanas, de modo que os trabalhadores agrícolas não encontram mais na terra que lavraram o espaço necessário para sua própria habitação. Desse modo, “o roubo dos bens da igreja, a alienação fraudulenta dos domínios do Estado, a ladroeira das terras comuns e a transformação da propriedade feudal e do clã em propriedade privada moderna” (MARX, 2001, p. 847), figuram, na forma feroz que se deram, entre os métodos da acumulação primitiva.

A população rural, expropriada e expulsa de suas terras, submetida ao trabalho assalariado, se expõe aos ditames da burguesia e ao Estado burguês entregando-se às “leis naturais da produção”. Assim, a burguesia empregava a força do Estado para “regular” o salário, isto é, enquadrá-lo dentro do necessário para a produção de mais-valia, para prolongar a jornada de trabalho e para manter o próprio trabalhador dependente desta relação. Esses foram fatores fundamentais da chamada acumulação primitiva. O campo foi conquistado e incorporado à agricultura capitalista, submetendo as terras ao capital, ao passo que proporcionaram à indústria das cidades a oferta necessária de proletários sem direitos.

[...] os acontecimentos que transformam os pequenos lavradores em assalariados e seus meios de subsistência e meios de trabalho em elementos materiais do capital criam, ao mesmo tempo, para este, o mercado interno. Antes, a família camponesa produzia e elaborava os meios de subsistência e matérias-primas, que eram, na sua maior parte, consumidos por ela mesma. Esses meios de subsistência e matérias-primas transformam-se agora em mercadorias; o arrendatário vende-as no mercado gerado pelas manufaturas. Fios, tecidos de linho, panos grosseiros de lã – coisas cujas matérias-primas estavam ao alcance de toda a família camponesa, fiadas e tecidas por esta para o próprio consumo – são agora artigos de manufatura que encontram seu mercado exatamente nos distritos rurais (MARX, 2001, p. 861).

Assim, no capitalismo o sentido da produção é a valorização do valor. O trabalho passa a ser meio de exploração do trabalhador deixando de ser parte de seu processo de humanização e, somente pela mediação do assalariamento, relaciona-se com a satisfação de suas necessidades. Nas palavras de Marx (2001, p. 724):

E tem de ser assim, num modo de produção em que o trabalhador existe para as necessidades de expansão dos valores existentes, em vez de a riqueza material existir para as necessidades de desenvolvimento do trabalhador. Na religião, o ser humano é dominado por criações do seu próprio cérebro; analogicamente, na produção capitalista, ele é subjugado pelos produtos de suas próprias mãos.

As transformações ocorridas nos métodos de produção em virtude da subordinação do trabalho ao capital provocam dois fenômenos característicos: o trabalhador trabalha sob o controle do capitalista, a quem pertence o seu trabalho e o produto é propriedade do capitalista, não do produtor imediato, o trabalhador (MARX, 2001). Por essa organização que, como já vimos, resulta da expropriação dos trabalhadores ocorrida na fase da acumulação primitiva do capital, a alienação se configura no momento em que o trabalhador aliena o valor de uso da sua força de trabalho, ou seja, sua capacidade de produzir, o trabalho propriamente dito.

O capitalista paga, por exemplo, o valor diário da força de trabalho. Sua utilização, como a de qualquer outra mercadoria – por exemplo, a de um cavalo que alugou por um dia –, pertence-lhe durante um dia. Ao comprador pertence o uso da mercadoria, e o possuidor da força de trabalho apenas cede realmente o valor-de-uso que vendeu, ao ceder seu trabalho. Ao penetrar o trabalhador na oficina do capitalista, pertence a este o valor-de-uso de sua força de trabalho, sua utilização, o trabalho. [...] Do seu ponto de vista, o processo de trabalho é apenas o consumo da mercadoria que comprou, a força de trabalho, que só pode consumir adicionando-lhe meios de produção. O processo de trabalho é um processo que ocorre entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas que lhe pertencem. O produto deste processo pertence-lhe do mesmo modo que o produto do processo de fermentação de sua adega (MARX, 2001, p. 219).

Ora, o trabalhador, ao vender sua força de trabalho, renuncia a qualquer direito de participar do produto, já que a relação, como bem exemplificou Marx, é entre “coisas que o capitalista comprou”. Na realidade, conforme as próprias palavras de Marx (2001, p. 227), “o vendedor da força de trabalho, como o de qualquer outra

mercadoria, realiza seu valor-de-troca e aliena seu valor-de-uso. Não se pode receber um sem transferir o outro”.

O autor ainda salienta que embora o produto, de propriedade capitalista, seja um valor-de-uso, isto é, útil à sociedade, na produção de mercadorias, o capitalista “produz valores-de-uso apenas por serem e enquanto forem substrato material, detentores de valor-de-troca” (MARX, 2001, p. 220). Neste sentido, a produção capitalista possui dois objetivos: o primeiro produzir um valor-de-uso que tenha um valor-de-troca, um produto que seja destinado à venda – a mercadoria; e o segundo de produzir uma mercadoria de valor mais elevado que todo trabalho necessário para produzi-la. Portanto, além de produzir uma mercadoria que tenha valor-de-uso é necessário que esta tenha valor-de-troca, mas também um valor excedente (mais-valia). Possuindo no processo de produzir a fonte da mais-valia.

O valor da força de trabalho e o valor que ela cria no processo de trabalho, são, portanto, duas magnitudes distintas. O capitalista tinha em vista essa diferença de valor quando comprou a força de trabalho. [...] o decisivo foi o valor-de-uso específico da força de trabalho, o qual consiste em ser fonte de valor, e de mais valor que o que tem. [...] Comparando o processo de produzir valor com o de produzir mais-valia, veremos que o segundo só difere do primeiro por se prolongar além de certo ponto. O processo de produzir valor simplesmente dura até o ponto em que o valor da força de trabalho pago pelo capital é substituído por um valor equivalente. Ultrapassando esse ponto, o processo de produzir valor torna-se processo de produzir mais-valia (valor-excedente) (MARX, 2001, p. 237-238).

No processo de produzir mais-valia Marx observa que o capitalista está atento para que o tempo de trabalho excedente aplicado na produção de um valor-de-uso seja utilizado de maneira a garantir o processo de produção de mais valor. Neste sentido, a força e os instrumentos de trabalho devem funcionar em condições normais, isto é, devem possuir certo grau de habilidade e rapidez na especialidade em que se aplica, bem como o instrumento ser capaz de impulsionar as condições materiais para a realização do trabalho. Dessa forma, a produção de mercadorias não gastaria mais do tempo de trabalho socialmente necessário, e, portanto, não comprometeria a geração de mais valor. Pois, “[...] material ou instrumentos desperdiçados significam quantidades superfluamente despendidas de trabalho materializado, não sendo, portanto, consideradas nem incluídas na produção de valor” (MARX, 2001, p. 229).

Assim, “a mais-valia se origina de um excedente quantitativo de trabalho, da duração prolongada do mesmo processo de trabalho [...]” (MARX, 2001, p. 231). Desse modo, **o trabalho e a produção de mais-valia, enquanto unidade no processo de produção, é processo capitalista de produção, ou seja, é um processo inerente à forma como está organizada a produção nesta sociedade.**

À medida que a relação dos homens com o meio natural passa a ser mediada pela produção de mais valia, ou seja, pelo processo de valorização, a sociedade capitalista reproduz um dos seus traços mais destrutivos. Este movimento, essencialmente concentrador de riquezas, altera, radicalmente, as relações entre sociedade e natureza. Nesses termos:

Ao adotar como objetivo da produção a formação de excedentes para o mercado com fins de obter lucro, a burguesia institui a concorrência e a competitividade como valores essenciais às práticas econômicas e impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas como contra face da apropriação do trabalho alheio, inaugurando também uma nova etapa na relação com o meio ambiente. Do domínio da terra, passa-se, então, ao domínio da natureza (em escala planetária) e da própria humanidade (SILVA, 2008, p. 37-38).

Neste sentido, a degradação ambiental e a alienação do trabalho conformam uma unidade que tende a se aprofundar, pois ambas deitam raízes no modo de produção burguês e suas leis inerentes. Por esta razão a “questão ambiental” não pode ser debatida sem a compreensão da dinâmica capitalista de produção da riqueza e exploração do trabalho, conforme tratado até aqui. Mas isso não basta para compreendê-la. É preciso situar também o seu aparecimento como resultante do desenvolvimento histórico da lógica geral de produção e reprodução do capital, conforme faremos a seguir.

1.2 – Capitalismo contemporâneo e as causalidades da “questão ambiental”

Tratar do capitalismo contemporâneo requer a compreensão das bases que o constituem e das formas atualizadas através das quais se manifesta hoje. Nesta direção, analisar suas determinações anteriormente circunscritas é fundamental.

Na atualidade, uma das expressões mais significativas no tocante à crise do capital é a problemática ambiental. Essa surge como tal na passagem do século XX para o século XXI, pondo em questionamento a relação entre homem e natureza. A

partir do estabelecimento do capitalismo desenvolvido, com seu caráter concentrador e a natureza predatória da forma de produção da riqueza, “[...] modificam-se as relações do homem com a natureza, que passam a ser crescentemente subsumidas às leis de mercado, de produção e realização da mais-valia” (ARAÚJO et al., 2011, p. 122). A degradação de maneira ampliada do meio ambiente se constitui sob esta lógica produtivista e exploratória. É fato que a expansão do lucro e as novas estratégias de internacionalização das grandes indústrias trouxeram consigo a utilização, de forma exacerbada, dos bens naturais e a má utilização dos resíduos, de modo que a iminente extinção desses bens e o desequilíbrio natural são resultados inquestionáveis desse movimento.

Nos anos cinquenta e sessenta do século XX o capitalismo monopolista viveu uma fase que alguns economistas denominaram de os “anos de ouro”, pelo fato de ocorrer resultados econômicos nunca vistos na história dessa forma de organização da produção. Este período foi marcado pela gerência do modo de acumulação taylorista-fordista e da intervenção do Keynesianismo, enquanto experiência político-econômica de regulação. Esse binômio foi caracterizado pelo padrão da produção/consumo em massa e ação do Estado, nos países de capitalismo central, garantindo o pleno emprego. O trabalho era realizado com a redução de tempo e aumento do ritmo de trabalho, cujo objetivo foi a intensificação das formas de exploração, combatendo o “desperdício” na produção. Esse processo produtivo baseado na produção em série fordista e no cronômetro taylorista, além da extração, ao máximo, da mais-valia, intensifica a apropriação da natureza em larga escala para fins de produção em massa, submetendo-a à lógica do capital.

Na lógica desse tipo de desenvolvimento econômico ocorreu um amplo processo de exportação de capitais, configurando investimentos, por parte das grandes corporações internacionais, nos países periféricos – principalmente os que tinham um contingente maior de trabalhadores disponível – ficando aos países centrais industrializados o papel de investir em pesquisas para o desenvolvimento das tecnologias e dos produtos. No caso brasileiro, esse período pode ser identificado a partir de 1955 e especialmente durante a ditadura militar, quando esse afluxo de investimentos estrangeiros na produção altera, substantivamente, o tamanho do nosso parque industrial. Nesses termos, as empresas ampliaram seus lucros, firmando novo impulso à economia mundial, visto que contaram com força de trabalho barata e em grande quantidade, com a expansão de novos mercados, incentivos

fiscais etc. Do mesmo modo, houve a transferência de indústrias poluidoras para os países periféricos, corroborando para os danos ambientais causados por empresas poluidoras em países cuja legislação ambiental ainda é fragilizada, ficando delegada a esses a “parte suja” do trabalho (SILVA, 2013).

Porém, os “anos de ouro” começaram a esgotar-se nos anos setenta do século XX, com a crescente queda das taxas de lucro pelo capital resultante da crise do petróleo e de fatores relacionados à mudança na base técnica da produção (introdução da microeletrônica), cuja tendência poupadora de mão de obra induz a uma crise de superprodução. Subjacente a esses fatores estava a pressão organizada dos trabalhadores, do movimento sindical, demandando melhorias salariais e contestando a organização da produção nos moldes taylorista-fordista (NETTO; BRAZ, 2012).

Como resposta à sua mais nova crise, o capital lança mão de estratégias político-econômicas globais para reverter a conjuntura nada favorável à ampliação e reprodução do seu sistema. No capitalismo do século XXI uma de suas principais formas é assumida pelo capital financeiro – expressão da junção entre o capital industrial e o capital bancário – em condições de monopólio capitalista no qual o conjunto da acumulação passa a ser comandado pelas aplicações financeiras, pelos lucros revestidos que rendem juros, dentre outros aspectos sob o controle monopolista, configurando um modo específico de dominação do capitalismo. No campo do Serviço Social brasileiro, Iamamoto (2014) nos auxilia a compreender o capital sob a hegemonia das finanças. Conforme a autora:

A gestão desses monopólios converte-se em dominação da oligarquia financeira, que tende a crescer com os lucros excepcionais, os empréstimos estatais, a especulação com terras, dentre outros mecanismos. Desdobra-se na monopolização da renda da terra pelo monopólio bancário e industrial, espraiando-se o domínio dessa oligarquia financeira para todas dimensões da vida social, independente dos regimes políticos. Impulsiona-se, assim, a produção capitalista de mercadorias, aumentando os circuitos de troca nos mercados interno e externo, tornando inevitável o “desenvolvimento desigual, aos saltos, das distintas empresas e ramos da produção, da indústria e de diferentes países” (LÊNIN, 1976:431, t. V). O excedente de capital produzido não é canalizado para elevar o nível de vida das grandes massas populacionais dos países, mas para aumentar os lucros mediante a exportação de capitais do estrangeiro aos países mais atrasados, onde o capital é mais escasso, os salários mais baixos, o preço da terra relativamente menos e matérias-primas abundantes e baratas. Países exportadores de capital e, com eles, as

associações monopolistas (cartéis, consócios e trustes) tendem a realizar a repartição econômica e política do mundo segundo seus interesses, entrelaçados com os monopólios do Estado, por meio de uma “política colonial”. Subordinam conjuntamente os povos e Estados Nacionais, mesmo aqueles dotados de independência política, transitoriamente aprisionados em uma rede de dependência financeira e diplomática⁹ (IAMAMOTO, 2014, p. 101 e 102).

Neste sentido, “a financeirização da economia constitui uma das “forças motrizes da desregulamentação do trabalho, assim como das privatizações das empresas estatais” (SILVA, 2010, p. 86). Na esfera da produção, estreita-se o modelo de acumulação anterior, tido como rígido e instaura-se um modelo baseado na acumulação flexível, no qual opera a reestruturação produtiva, caracterizando-se pela flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo. Destarte,

essencial à reestruturação produtiva é uma intensiva incorporação à produção de tecnologias resultantes de avanços técnico-científicos, determinando um desenvolvimento das forças produtivas que reduz enormemente a demanda de trabalho vivo (NETTO; BRAZ, 2012, p. 228).

Com a reestruturação produtiva e com o toyotismo enquanto modelo gerenciador do processo de trabalho, evidenciam-se alterações que desregulam, principalmente, as conquistas de trabalhadores quanto aos direitos assegurados. Flexibiliza-se a produção e flexibilizam-se as relações de trabalho, ao mesmo tempo em que se põe em xeque a capacidade de organização dos trabalhadores, cada vez mais subsumidos em complexas relações que enfraquecem o processo de organização de classe.

É importante entender essas e outras mudanças processadas na fábrica, compreendendo a lógica do capital na contemporaneidade e as demandas postas ao Estado capitalista, que aponta razões socioeconômicas e políticas para justificar a

⁹ “Verifica-se a substituição da livre competição – característica da produção de mercadoria em geral – pelo monopólio: o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo. Sinteticamente, são seus traços essenciais: a concentração da produção e do capital em elevado grau, criando os monopólios que passam a desempenhar um papel decisivo na vida econômica; a fusão do capital bancário com o industrial, com o domínio da oligarquia financeira; a exportação de capitais (distinta da exportação de mercadorias), que passa a assumir maior relevância; a presença de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que, junto com as potências imperialistas, realizam uma repartição do mundo” (IAMAMOTO, 2014, p. 102).

ofensiva que a contrarreforma do Estado significou aos direitos sociais, ao mesmo tempo em que solidificou ações orientadas para o mercado, que vilipendiam, sobremaneira, os direitos conquistados pela classe trabalhadora. Fica evidente que o Estado, nesse processo, não é neutro. Ao contrário, de acordo com Mandel (1985), o Estado cumpre papel essencial, ao formar as condições gerais de produção, que não são capazes de serem asseguradas pela burguesia através de suas atividades privadas; além de ter funções repressivas via polícia, exército, sistema penitenciário, há toda uma ação, frente ao modo de produção vigente, de incorporação das classes dominadas mediante artifícios ideológicos.

Dito isto, Mandel (1985) nos ajuda a perceber a intervenção direta do Estado no campo da produção ao criar as condições gerais para a sua realização, o que presume:

assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal etc.); providenciar os pré-requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho imediato [...] (MANDEL, 1985, p. 334).

Do mesmo modo, Mészáros (2011) enfatiza que o Estado integra uma tríade com o capital e trabalho, sendo parte constitutiva do próprio sistema sociometabólico e não apenas um acessório no processo de acumulação capitalista. Nos termos do autor, o Estado revela-se como:

patrocinador direto, que fornece generosamente, até mesmo às mais ricas corporações multinacionais, os fundos necessários para a “renovação” e o “desenvolvimento de instalações”, fundos que o idealizado “espírito empresarial” da competição privada não pode mais produzir lucrativamente (MÉSZÁROS, 2011, p. 672).

Portanto, a configuração do Estado mostra-se como indispensável ao processo de acumulação capitalista, financiando os setores produtivos, numa dinâmica que compartilha os custos da produção. Em paralelo a esse movimento, constata-se uma verdadeira “revolução técnico-organizacional” contribuindo para altas taxas de lucro e da produtividade, utilizando-se das tecnologias de informação (SILVA, 2010).

Harvey (2004), a partir do conceito de “acumulação por espoliação” ou “acumulação por despossessão”, o qual interpreta que a natureza do capitalismo contemporâneo é essencialmente espoliadora, manifestando-se como uma recente forma de imperialismo, nos traz importantes aportes analíticos para a compreensão da face predatória do capital na atualidade. Uma síntese da interpretação deste conceito podemos verificar na citação abaixo:

[...] a inflexão teórico-conceitual proposta por Harvey considera a natureza das práticas da acumulação primitiva como estratégias recorrentes para lidar com os problemas de superacumulação. A fim de diferenciá-las, Harvey se afasta do conteúdo “primitivo” ou “originário” do conceito e denomina a continuidade do processo como “acumulação por despossessão”. Os aspectos da acumulação primitiva que se referem à utilização da expansão geográfica para realização do valor se mantêm, mas a principal estratégia passa pela desvalorização de ativos da superprodução a custos ínfimos para serem reciclados de forma mais rentável em outros espaços. Assim, a acumulação por despossessão ocorre contingencialmente de acordo com as necessidades de realização do valor dentro de variados momentos da geografia histórica do capitalismo. Tal diferença é fundamental, e neste sentido o processo de acumulação por despossessão não só contém as práticas estabelecidas durante o processo de acumulação primitiva, como traz outras formas de concentração e centralização do poder sobre o capital (Harvey, 2003, p.144, 164). Assim, findadas as possibilidades tradicionais de acumulação, o Estado empreende novas etapas expansionistas a partir de processos de comodificação e privatização de espaços produtivos já ocupados pelo modelo de produção capitalista (Harvey, 2013b). Isso não significa um desmantelamento das estruturas produtivas já instauradas, mas uma revolução do espaço produtivo existente. E é neste processo de ajuste espaço-temporal que a temática do imperialismo, em articulação com o conceito de acumulação por despossessão, ganha importância para a compreensão da geografia histórica do capitalismo (SCOTELARO; RAMOS; TEIXEIRA, 2018, p. 165-166).

Conforme Harvey (2004), a acumulação por espoliação se trata, com alterações contemporâneas, da acumulação primitiva analisada por Marx, cuja ampliação alcança até mesmo os países com capitalismo consolidado, provocando a espoliação de direitos e o domínio capitalista de propriedades coletivas como a água, o ar, dentre outros, potencializando sua acumulação. A partir desse conceito, o autor identifica renovadas formas de roubo para garantir a continuidade do processo de acumulação capitalista.

Essa compreensão de Harvey (2004) parte de sua análise sobre a natureza do capitalismo em uma de suas obras de maior relevância no campo crítico. O teórico

formula o conceito de acumulação por espoliação captando o processo de desenvolvimento capitalista e, conseqüentemente, a reprodução dessa ordem social, apreendidos pela relação contraditória das lógicas do território e do capital, observando que, em todo momento histórico-geográfico dado, uma ou outra dessas lógicas pode predominar. É por meio da lógica dos territórios que se expressa nitidamente o imperialismo. No capitalismo há uma relação intrínseca entre o Estado e o capital, que se inicia com a constituição dos Estados nacionais e se acentua com o estágio imperialista do capital, demonstrando, especialmente, a captura do Estado pelo capital na disputa dos territórios para expansão do capitalismo monopolista. O que nos revela Harvey (2004) é que a busca de territórios e a necessidade de controles sobre eles operam como um fim em si, ainda que com conseqüências expressamente econômicas (na extração de tributos, nos fluxos de capital e trabalho etc.). Contudo, esse cenário se modifica substancialmente na medida em que o controle territorial é visto como meio indispensável da acumulação do capital¹⁰.

Esse processo cria novos mecanismos de acumulação – os quais vão se somando aos anteriores, já mencionados nesse trabalho quando tratamos das características da acumulação primitiva – e aprofunda o caráter predatório do sistema. Destaca-se “a escalada de destruição dos recursos naturais, a degradação do planeta, inclusive com a ‘mercadificação’ dos recursos ambientais globais como a água, o ar e o subsolo” (SILVA, 2010, p. 87). Assim, verifica-se o caráter predatório levado a efeito pelo capitalismo, visando resolver seus problemas de “sobreacumulação”.

Nos anos 1970, com a intensificação do processo de acumulação por espoliação, há um reordenamento da divisão internacional do trabalho, “marcada por processos de mudanças tecnológicas e de mobilidade geográfica do capital, criando condições de maior instabilidade monetária [...] (SILVA, 2010, p. 88)”. Este processo acentua a competição em torno do mercado globalizado.

Afirmamos, assim, que o capitalismo lança mão de novas e intensas formas de exploração, tanto da força de trabalho quanto dos bens naturais, para tentar resolver seus problemas de lucratividade. Portanto, a *chamada problemática ambiental é fruto da crise do capital*. Endossando essa afirmativa, a “questão ambiental” como o “conjunto de deficiências da produção do sistema, o qual se origina na

¹⁰ Nos próximos capítulos ficará mais evidente essa lógica do imperialismo capitalista por meio do controle de territórios, especialmente quando tratarmos do processo de privatização do saneamento ambiental – objeto de estudo dessa pesquisa.

indisponibilidade ou escassez de elementos do processo produtivo advindos da natureza [...]” (SILVA, 2010, p. 67), tem uma relação direta com a crise capitalista, sendo, pois, uma das suas principais expressões e tendo recebido, nas últimas décadas, um destaque devido ao seu agravamento em nível global. A intensificação do uso da tecnologia no processo de trabalho, juntamente com a desregulamentação das relações de trabalho, ampliam a capacidade do capital em garantir a expansão do seu lucro, concomitante à sua reprodução, ao mesmo tempo em que para tal fim é premente a necessária exploração dos bens naturais de forma intensiva em escala ampliada.

Desse modo, a perdularidade do capitalismo no uso incontrollável dos bens naturais se torna causa fundamental da “questão ambiental”. O capital, com intensiva aplicação de tecnologia ao processo produtivo, apropria-se desses bens, de tal modo que na atualidade é incontestável que estejamos na iminência da finitude dos mesmos.

A depredação dos bens naturais se acentua na medida em que há a subordinação do valor de uso ao valor de troca das mercadorias, de modo que a degradação ambiental implica em consequências para a humanidade em proporções tais que fogem ao controle do próprio capital. A humanidade já consome 25% mais bens naturais do que a capacidade de renovação da Terra. Esse dado alerta que se os padrões de consumo e produção continuarem nos mesmos níveis, em menos de 50 anos serão necessários mais de dois planetas Terra para atender nossas necessidades de água, energia e alimentos (ASSADOURIAN; PRUGH, 2013). O relatório Planeta Vivo, da rede WWF, em sua edição de 2018, traz que nos últimos 50 anos nossa Pegada Ecológica¹¹ aumentou cerca de 190% em virtude da superexploração e constante expansão do consumo humano descontrolado.

De acordo com Cabral do blog sustentável do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), em 2019, no dia 29 de julho, a humanidade já havia utilizado todos os bens naturais (água, terra, ar limpo etc.) que o planeta oferece, ou seja, utilizado todos os elementos naturais além da capacidade de produção e renovação sustentável pelo planeta no tempo de um ano. Portanto, no restante do ano, a partir de 29 de julho, a natureza foi consumida além da sua

¹¹ A Pegada Ecológica é um indicador do nosso consumo de bens naturais, realizando uma comparação entre a pressão da demanda de uma população sobre os ecossistemas produtivos – sua pegada – com a capacidade desses ecossistemas de suprirem essa demanda.

capacidade de renovação anual. Esse é um dado alarmante, pois considerou que o planeta “entrou no vermelho” a partir daquele dia, na medida em que os bens usados a partir dessa data não serão mais recuperados. O CEBDS também expôs que o chamado dia da sobrecarga¹², que retrata o momento em que o consumo de bens naturais supera o volume que o planeta é capaz de renovar¹³, “chegou dois meses antes de 20 anos atrás e a cada ano se antecipa no calendário. Em 1993, ocorreu em 21 de outubro; em 2003, em 22 de setembro; e em 2017, 2 de agosto” (n/p, 2019). Isso significa dizer que a humanidade atualmente utiliza os bens naturais 1,75 vezes mais rápido que a capacidade de regeneração dos ecossistemas, aponta a ONG.

Os modos de consumo apresentam enormes diferenças entre os países. “O Catar alcançou seu dia de sobrecarga depois de 42 dias, enquanto a Indonésia consumiu todos os recursos para o ano inteiro depois de 342”, destaca WWF, associada à Global Footprint Network. “Se todo mundo vivesse como os franceses, precisariam de 2,7 planetas”, e se todo mundo adotasse o modo de consumo dos americanos, seriam necessárias cinco Terras (CABRAL, 2019, n/p).

É evidente que esse consumo é relacionado ao nível de desenvolvimento do país e o estágio de expropriação dos bens naturais para a obtenção de lucros. Essa situação já é refletida, a título de exemplo, no acesso desigual à água de boa qualidade em diversos lugares do mundo, na poluição dos grandes centros urbanos, no aquecimento global dentre outras consequências. Essa triste realidade expõe a situação de ameaça à vida no planeta, inclusive da própria humanidade.

A mercantilização da natureza e sua transformação em fator de produção revela a supremacia do econômico sobre a capacidade de reprodução dos ecossistemas por ela afetados. A procura por repassar o valor das máquinas aos produtos no menor tempo possível, no intuito de impedir seu estado obsoleto, induz à intensificação do trabalho e ao aumento da produtividade, atingindo a saúde e condições de vida dos trabalhadores, ao tempo que se reproduzem práticas cada vez mais predatórias dos bens naturais.

Nesta direção, o desenvolvimento das forças produtivas, sob o signo do capital, não tem como horizonte a emancipação humana nem tampouco uma relação com o

¹² Para chegar ao resultado, o total de recursos que o planeta é capaz de produzir em um ano é dividido pela demanda da humanidade no mesmo ano, considerando o número de dias do ano.

¹³ Sendo um cálculo realizado pela organização Global Footprint Network (GFN) e realizada desde 1986.

meio ambiente dotada de valores respeitosos. Do mesmo modo que o trabalho humaniza o homem, mas com o advento do modo de produção capitalista e a apropriação privada do excedente ele produz, ao contrário, um retrocesso no seu processo de humanização, os avanços científicos e tecnológicos que, em princípio, representam soluções para problemas da vida humana se manifestam, dialeticamente, como seu oposto: “a natureza é submetida ao mais intenso processo de dilapidação da história e quanto mais o trabalhador dela se apropria mais esta deixa de lhe servir como meio para o seu trabalho e para si próprio” (SILVA, 2008, p. 43).

A grande indústria, interpelada pelo incremento da tecnologia nos meios de produção, acentuou esta tendência degenerativa da relação sociedade e natureza. Assim, o desenvolvimento das forças produtivas, salienta Silva (2013, p. 23), porta uma contradição central:

Ao mesmo tempo em que demonstra o imenso potencial de expansão dos horizontes do gênero humano, o faz mediante a degradação das condições de vida de segmentos majoritários da sociedade e da dilapidação dos bens naturais, colocando em risco a reprodução da vida no planeta.

Não obstante, no capitalismo, há uma crescente contradição entre desenvolvimento de forças produtivas e relações sociais de produção. O desenvolvimento das forças produtivas, impulsionado pela injeção tecnológica, entra em choque com as relações sociais de produção, visto que estas relações capitalistas já não acompanham o desenvolvimento das forças produtivas, criando entraves à expansão daquelas. Esta tendência se torna mais evidente em tempos de crise, quando as próprias contradições do sistema e suas dificuldades incidem sob as bases da sua reprodução.

Sendo a destrutividade uma característica inerente à sociabilidade do capital, também na relação geral com as mercadorias ela tem sido presente quando, por exemplo, não se valoriza mais a sua durabilidade, em face da necessidade de aumentar a velocidade do consumo. As mercadorias possuem caráter cada vez mais efêmero, mesmo que isso se faça em detrimento da sua qualidade, de tal maneira que a instituição do desperdício não constitui uma anomalia do sistema, mas sua determinação imanente, uma determinação da “sociedade do descartável”.

A produção capitalista, à medida que desenvolve as forças produtivas, institui a já citada “sociedade dos descartáveis” ou do “desperdício institucionalizado”¹⁴ (MÉSZÁROS, 2011) com o fito de acelerar a velocidade de sua rotação, posto que a ampliação do consumo no interior da circulação é condição precípua para a realização do valor. Ao adotar a aceleração desenfreada do consumo como mecanismo que possibilita o ritmo acelerado na produção o capitalismo impõe que produtos, considerados anteriormente duráveis, se tornem descartáveis.

Esse movimento de descartabilidade generalizada está nitidamente inserido no Brasil, sendo demonstrado pelo aumento volumoso dos resíduos. Resultado da pesquisa da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), enfatiza que o volume de lixo produzido no Brasil em 2015 aumentou 1,7% em relação ao ano anterior, colocando o país como o quarto maior gerador de resíduos sólidos do planeta.

No referido ano, com base no relatório dessa pesquisa, há uma surpresa por parte dos pesquisadores quando observam o resultado do aumento do volume de lixo em ano de recessão econômica por conta da crise. Os mesmos afirmam que geralmente geram-se mais resíduos toda vez que o Produto Interno Bruto (PIB) cresce, pois o consumo aumenta. Contrariando essa ideia, o que foi possível detectar nesse estudo pela primeira vez, em treze anos, foi que a quantidade de lixo cresceu (+1,7%) no mesmo período em que o PIB despencou (-3,8%). De acordo com o relatório, existem duas causas principais: 1) o crescimento da população; 2) a crise não interrompeu o consumo de materiais descartáveis, mas o brasileiro optou por consumir produtos mais baratos. Entretanto, podemos perceber que essas causas apontadas pelo relatório partem de uma ideologia preservacionista que integra esforços de dar resolutividade à dilapidação ambiental por meio da conscientização da população, como se a problemática fosse fruto única e exclusivamente do consumo de descartáveis oriundos do crescimento populacional. Antes, a resolutividade de tamanha problemática passa pela compreensão dos seus fundamentos, do cerne que a formou.

¹⁴ Afirmo Mézáros ao descrever o que chamou de “desperdício institucionalizado”: “A sociedade se mantém como um sistema produtivo, manipulando até mesmo a aquisição dos chamados ‘bens de consumo duráveis’ que necessariamente são lançados ao lixo (ou enviados a gigantescos ferros-velhos, como os ‘cemitérios de automóveis’ etc.) muito antes de esgotada sua vida útil” (MÉSZÁROS, 2011, p. 640).

Não existe recessão ambiental em tempos de recessão econômica. Longe disso, a lógica predatória da sociedade capitalista é intensificar a exploração dos bens naturais e da força de trabalho, sobretudo em tempos de crise, possibilitando a garantia de grandes lucros, o que conseqüentemente gera produtos para serem descartados. Para Mészáros (2011, p. 679), “[...] consumo e destruição vêm a ser equivalentes funcionais do ponto de vista perverso do processo de ‘realização’ capitalista”.

Em 2018, os dados da pesquisa realizada por essa mesma associação, revelam que somente neste ano foram geradas no Brasil 79 milhões de toneladas de lixo. Na comparação entre 2017 e 2018 a geração de lixo aumentou quase 1% e chegou a 216.629 toneladas diárias ante 214.868. A geração média brasileira é de 1,039 kg por habitante/dia, um aumento de 0,39% comparado ao ano de 2017. Tomando por base a população de 2018 equivalente a 208.494.900, isso significa dizer que, em média, cada brasileiro gerou pouco mais de 1 quilo de resíduo por dia e 380 quilos por ano¹⁵.

Em sentido contrário, os avanços tecnológicos poderiam alterar, gradativamente, a relação entre a atividade destinada à produção de bens reutilizáveis ou duráveis e de bens imediatamente descartados, priorizando a primeira e possibilitando à sociedade distanciar-se da escassez, que ameaça a sua reprodução física e biológica. Entretanto, no capitalismo:

[...] o desenvolvimento das forças produtivas articula-se, contraditória e dialeticamente, ao “desperdício institucionalizado” como modo privilegiado de acelerar a velocidade de rotação do capital, posto que a ampliação do círculo de consumo no interior da circulação [das mercadorias] é condição precípua para a realização do lucro, [em tempos de tendências de queda na sua taxa média] (SILVA, 2013, p. 23 e 24).

Este processo é denominado como a obsolescência programada das mercadorias. Trata-se de uma estratégia que diminui o tempo de vida útil dos produtos para que durem menos do que a tecnologia permite, visando a sua descartabilidade. Assim, os produtos são programados para que parem de funcionar ou se tornem ultrapassados tecnologicamente em pouco tempo. Nas palavras de Silva (2013, p. 24)

¹⁵ Os dados fazem parte do estudo “Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019” realizado pela ABRELPE.

refere-se ao “[...] encurtamento do ciclo de vida das mercadorias com o objetivo de descartá-las precocemente, impulsionando novo ato de consumo”. Além disso, a obsolescência programada estimula a produção, o que gera mais gastos de energia e de matérias-primas, além da emissão de poluentes. É uma estratégia para estimular o consumo desenfreado, generalizando-se como norma para a produção e consumo, sendo esta uma das faces mais destrutivas do capitalismo contemporâneo, tendo por fim último à valorização do capital. Essa tendência vem se espalhando como um modo de ser da lógica capitalista. Portanto, o problema central não é a população mundial em si e sim a sociedade do capital.

Desse modo, questão de saber se prevalecerá o consumo normal – isto é, o consumo humano de valores de uso correspondentes às necessidades – ou o “consumo” por meio da destruição é decidida com base na maior adequação de um ou de outro para satisfazer os requisitos globais da autorreprodução do capital sob circunstâncias variáveis. Mesmo nas piores circunstâncias, encontramos na prática uma combinação de ambos. No entanto, podemos perceber claramente uma tendência crescente a favor do último – a saber, do pseudoconsumo destrutivo – no curso dos desdobramentos capitalistas nos países ocidentais dominantes do século XX (MÉSZÁROS, 2011, p. 679).

Neste sentido, a descartabilidade generalizada como tática de encurtamento do ciclo de vida das mercadorias não opera efeitos prejudiciais ao meio ambiente somente pelo desperdício. A troca regular de produtos aumenta a produção de lixo e este tem constituído um grave problema, principalmente nos países ditos centrais, sobretudo para as grandes e médias cidades, incidindo no aprofundamento da “questão ambiental”. O movimento de expansão da produção, concomitante à descartabilidade, produz impactos significativos sobre o conjunto dos ecossistemas, sobre os quais, chama atenção Silva (2013, p. 26) enfatizando que “as mudanças climáticas são tão somente um dos [aspectos] mais discutidos”. A autora ainda ressalta que,

a poluição do ar, a destruição média de sete [7] milhões de hectares de floresta por ano, a erosão do solo, a produção de mais de cem [100] milhões de toneladas de dejetos perigosos a serem despejados no planeta, anualmente, manifestam o aprofundamento da questão ambiental (SILVA, 2013, p. 26).

A destruição da natureza de forma exacerbada deu origem à necessidade de desenvolver uma consciência preservacionista. Os acordos, debates, convenções e tratados têm estabelecido mecanismos cujo objetivo é indicar estratégias de mitigação dos impactos negativos da relação sociedade-natureza. Os organismos internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas (ONU), têm cumprindo importante papel acerca da problemática. Há que se salientar, entretanto, que a entrada da problemática ambiental nas discussões dos organismos internacionais tem como antecedentes as lutas sociais caucionadas, sobretudo, pela juventude, no final da década de 1960, em diversos movimentos, inclusive de cunho ambientalista relacionados à chamada “contracultura” que não aceitavam a imposição do progresso, da industrialização, do consumo, do papel da tecnologia estabelecidos neste contexto. Esse processo acabou evidenciando a defesa do meio ambiente como um campo de lutas.

A ONU, ao se engajar como mediadora central do debate, possibilitou várias iniciativas que culminaram na Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo na Suécia, em 1972. Este acontecimento marcou o ambientalismo mundial e, conforme Silva (2013, p. 27), “[...] foi convocado em face da necessidade de discutir temas que poderiam gerar conflitos internacionais, a exemplo da poluição da água, do ar e do solo”. Sobre a Declaração de Estocolmo¹⁶, a autora frisa que:

[...] afirmou a “proteção e o melhoramento do meio ambiente humano” como uma questão fundamental, ao mesmo tempo em que considerou o desenvolvimento econômico e social indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e de trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias para a “melhoria da qualidade de vida” (SILVA, 2013, p. 27).

Com a iminente finitude dos bens naturais do planeta e constatando os elevados níveis de dilapidação ambiental, vários esforços são empreendidos pelos organismos internacionais para possibilitar, em tese, a preservação da terra para as presentes e futuras gerações. São exemplo as conferências realizadas de 1972 até a

¹⁶ Importa salientar que mesmo constituindo um marco importante na visibilidade à “questão ambiental”, as deliberações da Conferência de Estocolmo, de caráter genérico, ganharam pouca efetividade. Contudo, foi este evento que colocou a problemática ambiental na agenda pública.

atualidade¹⁷. Entretanto, para Silva (2013, p. 30) o que se observa “[...] é a incapacidade da ONU e da atual ordem ambiental mundial, por esta capitaneada, de fazer face às catástrofes humanitárias, aos avanços da dilapidação da natureza e de fazer cumprir os acordos e metas estabelecidos”.

Em tempos de crise mundial intensificam-se a apropriação privada da natureza e, neste sentido, corroborando com Silva (2013, p. 30):

O Brasil, a exemplo dos demais países periféricos – aí incluídos os chamados emergentes – não foge à regra: a ocupação do território, os desmatamentos, a biopirataria e os investimentos em grandes projetos de infra-estrutura - energia, transporte e comunicações – são direcionados a inserir cada vez mais o país no circuito mundial das commodities, na qualidade de fornecedor de produtos primários, identificada como uma nítida estratégia de “reprimarização” da economia.

Evidente que este contexto se insere no interior de um determinado modelo econômico que, ao implementar grandes projetos de infraestrutura tem a supremacia da esfera econômica sob as demais dimensões da vida social. Isso, por sua vez, se relaciona diretamente com os impactos ambientais e sociais produzidos pelo desrespeito à legislação do país em nome da sustentabilidade socioambiental.

Destacamos o caso de Belo Monte e das lutas sociais nos canteiros das grandes obras nacionais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no primeiro semestre de 2010. Mais recentemente, em 2015, não podemos deixar de mencionar a ruptura das barragens da mineradora Samarco – empresa controlada pela Vale e pela britânica BHP Billiton –, em Mariana/MG, ocorrida no dia 5 de novembro. Uma única mineradora conseguiu contaminar 683 km do Rio Doce, um dos maiores mananciais brasileiros, cuja bacia é a maior da região Sudeste do país, equivalente a duas vezes o estado do Rio de Janeiro. Os dejetos dos minérios que inundaram a região de Mariana mataram o Rio Doce e seus afluentes e podem ter penetrado no solo e no lençol freático, inviabilizando o plantio e o uso da água de poços, afirma Paulo Saldiva (2015) – pesquisador do Departamento de Saúde Ambiental da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos¹⁸.

¹⁷ Dentre as principais organizadas pela ONU acerca do meio ambiente, a Eco-92 e a Johannesburgo-2002, dentre vários outros debates, fórum etc.

¹⁸ Para maiores esclarecimentos acessar o sítio: <http://brasileiros.com.br/2015/11/mariana-e-o-maior-desastre-ambiental-ocorrido-no-pais/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

Em 2021, há quase seis anos após o crime do rompimento das barragens da mineradora Samarco em Mariana/MG se renova. Os atingidos revivem cotidianamente os impactos ocasionados por esse rompimento. Não há política indenizatória para a maioria dos grupos atingidos, nenhum reassentamento concluído e nenhuma casa construída, mesmo tendo ocorridas perdas de áreas comunitárias e vizinhança e a perda de trabalho e renda. O que há de efetivo é a profunda contaminação do solo, da água, do ar e o adoecimento em massa: surtos de dengue, problemas gastrointestinais, alergias respiratórias e de pele, queda de cabelo e sofrimentos mentais (MAB, 2019). A Vale, Samarco e BHP Billiton seguem impunes!

Do mesmo modo, em 25 de janeiro de 2019, o rompimento da barragem de rejeitos de minério da Mina do Córrego do Feijão, também administrada pela Vale, em Brumadinho/MG, entrou para a história como a pior tragédia¹⁹ minerária das últimas três décadas, a segunda mais grave em danos ambientais e socioeconômicos após Mariana – 2015. A região de Brumadinho foi tomada por um “mar de lama” que soterrou 270 pessoas, dentre estas 11 ainda desaparecidas, segundo o Portal Estado de Minas (2020). A natureza foi dilacerada pelos rejeitos e os impactos na comunidade do bairro córrego do feijão, onde se localizava a barragem, traz graves prejuízos à saúde humana e as condições de vida da população atingida, além da destruição da área florestal considerada de preservação permanente.

O jornalista Murilo Rocha, em entrevista concedida para a Agência Brasil (2019), aponta a negligência da Vale no rompimento das barragens e a prática corriqueira da empresa em ter conhecimento da falta de segurança de algumas barragens e esconder da sociedade e do poder público. O jornalista pôde realizar essa constatação após analisar documentos internos apreendidos pela polícia e outros órgãos na investigação desses crimes. Nessa mesma entrevista, há um questionamento sobre a possibilidade de os custos serem um dos motivos da Vale não acatar as recomendações da Agência Nacional de Mineração (ANM) no quesito segurança, após duas consultorias sinalizarem a falta da mesma. Rocha toca num ponto central para o entendimento do crime cometido pela Vale em Brumadinho. Nas palavras do jornalista:

¹⁹ Em verdade, o que podemos constatar é que no lugar de uma tragédia o que realmente ocorreu foi um crime, tendo em vista a negligência praticada pela Vale com aparato do Estado no que diz respeito à segurança da barragem e de toda população comunitária.

A Vale é uma das três maiores mineradoras do planeta, dinheiro não é o problema. Mas, enfim, creio que **pesou a questão do lucro** porque deveriam ter de paralisar as atividades da mina para retirar o centro administrativo, fazer uma obra maior na barragem [...] (AGÊNCIA BRASIL, 2019, n/p – Grifos Nosso).

São inegáveis as consequências negativas para o meio ambiente e a população causadas por este descaso do Estado brasileiro frente à empresa. Além da morte e o desalojamento de centenas de famílias o grande teor de resíduos tóxicos, contidos na mistura de dejetos e lama são altamente prejudiciais para o futuro da vida, dos ecossistemas locais e da saúde humana. Portanto,

Em uma sociedade marcadamente desigual, na qual os interesses dominantes insistem em afirmarem-se universais, a apropriação do meio ambiente é de natureza cada vez mais conflitiva. O processo decisório sobre a destinação e uso do meio ambiente encontra-se polarizado: de um lado, comparece a necessidade de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum da população; de outro, explicitam-se os interesses particulares, hegemonicamente relacionados ao processo de acumulação – para o que se faz indispensável a apropriação dos recursos naturais da sociedade – desconsiderando-se, em larga medida, as necessidades coletivas (SILVA, 2013, p. 33).

Assim, a degradação do meio ambiente tem se aprofundado nas últimas décadas, não obstante tenham crescido as iniciativas que procuram mitigar a problemática ambiental pela via das saídas técnicas. Exemplo disso são a reciclagem de resíduos sólidos, as alterações nas bases energéticas, metas para a redução da poluição, entre outros. Tais mecanismos são importantes, mas não impactam a lógica capitalista da destrutividade da natureza, uma vez que não incidem sob a forma predatória do uso desses bens e sua subordinação à lógica da valorização e do consumo.

Outro traço essencial deste processo é a pilhagem dos bens naturais. No capitalismo contemporâneo, marcado pela ruptura de qualquer obstáculo à expansão do valor, acentua-se a disputa pelos recursos naturais, conduzidas pelas transnacionais e pelos estados imperialistas. Sendo assim:

[...] a degradação ambiental encontra-se mediada pela disputa entre os Estados nacionais e diretamente através de suas corporações. Este quadro de intensas competições revela uma desigualdade estrutural entre países centrais e periféricos, reafirmando-se também neste campo as disposições hierárquicas próprias de um sistema de

dependência e dominação assentado na divisão internacional do trabalho (SILVA, 2010, p.91-92).

A autora ainda reforça que o esgotamento ecológico, em especial de algumas matérias-primas, tem elevado os custos da produção e “obrigado” os capitalistas a incrementarem as práticas predatórias em novos territórios, “intensificando as guerras de rapina com a mobilização do aparato bélico-militar sob o comando dos Estados Unidos” (SILVA, 2010 p. 92). O capital vem realizando também investimentos em pesquisas científicas para descobertas de novas matérias-primas em substituição às fornecidas pela natureza e que sejam mais eficientes e aplicáveis a todos os campos de produção, assim como novas fontes de energia. Evidente, que pelos investimentos, este constitui um fecundo espaço de valorização do capital.

Do ponto de vista ambiental, abre-se a possibilidade de redução no uso de recursos naturais, de restringir o desperdício a partir da utilização de materiais mais resistentes, ampliando as estratégias de enfrentamento das contradições ambientais postas à reprodução do sistema. Há uma crença, amplamente disseminada nos meios científicos, de que as nanotecnologias não portam qualquer perigo para a humanidade. [...] a complexidade deste tema – o qual envolve possibilidades, inclusive, de criação de uma civilização “pós-moderna” – precisa ser enfrentada no interior da contradição entre as necessidades do conjunto da humanidade e a acumulação capitalista, posto que nesta ordem social a ciência tem se constituído como uma força independente do trabalho e colocada a serviço do capital (SILVA, 2010, p. 93).

Na última década do século XX, com o avanço do neoliberalismo e ancorado na lógica do Estado máximo para o capital, promoveram-se privatizações dos bens públicos, incentivando a valorização de capitais através de mecanismos que correspondem a uma “apropriação das terras comuns”, concedido contra os camponeses em plena acumulação primitiva, numa relação direta com os “cercamentos das terras comuns” do século XIX já analisados por Marx.

O ingresso da ex-União Soviética e do leste europeu no mercado mundial desregulamentado e, posteriormente da China e da Índia, potencializa os efeitos da produção para o descarte e, em consequência, intensificam-se as pressões em torno à apropriação dos recursos naturais em todo o planeta, acirrando-se as disputas intercapitalistas. **O petróleo, a água²⁰, a terra e a biodiversidade**

²⁰ Bem natural que tem como principal objetivo de reflexão neste trabalho acerca da sua apropriação pelo capital e que será analisado com maior profundidade nos próximos capítulos.

situam-se entre os elementos que se encontram na mira privilegiada do capital, o qual intensifica, a partir das grandes potências mundiais, especialmente dos Estados Unidos, o uso da força militar, através do seu complexo industrial-militar (SILVA, 2010, p. 94 – Grifos Nossos).

O acirramento da disputa pelos recursos naturais se intensifica nas nações centrais, como expressão de poderio político e também bélico, com o discurso de “segurança” no combate ao terrorismo. Obviamente esse contexto não se separa dos interesses das diversas frações do capital e, desse modo, seu “poder de fogo” é direcionado contra o que vai de encontro às condições de sua reprodução ampliada.

Em relação ao petróleo, o Brasil não está a salvo das investidas americanas, visto que é um dos principais fornecedores de petróleo aos Estados Unidos, fazendo com que este país invista econômica e militarmente na região. Este movimento revela a tendência articulada entre a política de segurança energética estadunidense e o seu complexo industrial-militar. Nesta direção, Silva (2010, p. 96 e 97) enfatiza que:

Para fazer face à sua decrescente produção petrolífera, a nação imperial não cogita a redução do consumo; tampouco avança significativamente nas pesquisas com relação às fontes alternativas [...]. A saída privilegiada: a adoção de uma ostensiva política externa, assentada na coerção e no consenso, a fim de aumentar as importações de petróleo. [...] Ao observar as tendências do capitalismo do século XXI, o que se revela é um complexo sistema de acumulação financeira que articula e preside as diversas esferas da vida social, a fim de assegurar a reprodução das grandes corporações transnacionais à custa de uma crescente polarização da riqueza: as reformas neoliberais, a reestruturação produtiva e a naturalização da “questão social” conformam um movimento unitário, cujo sentido último é redefinir, em favor do grande capital, as bases do processo de acumulação, ainda que isto se dê à custa da crescente dilapidação da natureza e da exacerbação da “questão social”.

Portanto, as contradições inerentes ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se amargam um impasse:

A sociedade que esbanja riqueza é, ao mesmo tempo, uma usina de miseráveis; o desenvolvimento tecnológico que acalentou as modernas aspirações de domínio da natureza para dela obter as fontes de satisfação das necessidades humanas transfigurou-se em pesadelo e fonte de destruição. O sistema do capital depara-se com a constatação da finitude dos bens naturais e a limitada capacidade da natureza de absorver as mazelas da ganância e da voracidade do lucro, de um lado, e com as necessidades de expansão, de outro, motivo pelo qual as múltiplas iniciativas adotadas no sentido de

atenuar os efeitos destrutivos da vida mercantil tem-se revelado insuficientes (SILVA, 2010, p. 98-99).

Dialeticamente, este processo atormenta a própria autorreprodução do capital. Conforme já dito, a escassez de matérias-primas, o lixo produzido em escala ampliada pelas grandes indústrias, estão sendo mitigados por um conjunto de respostas de natureza técnica, que visam minimizar a destrutividade do sistema e encontrar novos campos de valorização do valor. Contudo, “o modo capitalista depara-se, crescentemente, com sua impotência para enfrentar os efeitos da destrutividade que lhe é imanente” (SILVA, 2010, p. 100). Do mesmo modo que:

O desenvolvimento científico e tecnológico, destinado a assegurar os mecanismos de apropriação da natureza e do trabalho alienado, também tem revelado que os níveis de esgotamento da natureza não só colocam em risco a existência de inúmeras espécies vivas do planeta (o que por si mesmo representa um enorme desafio para o gênero humano), como também indica um *agravamento das condições materiais para a reprodução do sistema* (SILVA, 2010, p. 100 – Grifos do original).

É evidente que a sociedade capitalista se volta para dominar a natureza, em um viés de controle privado sobre a mesma. Operar a partir dessa concepção pode ser muito eficiente para o resultado imediato e muito dramático para o resultado em longo prazo. Qual é a catástrofe terrível disso? O envenenamento das águas, o envenenamento dos ares, da comida, a devastação da qualidade da comida pelos transgênicos, a devastação das florestas, o aquecimento global, todas essas características estão alterando o sociometabolismo. Faz algum sentido que o ser humano se relacione com o seu ambiente dessa maneira? Para nós, compreendendo a natureza como elementar à vida humana, não faz o menor sentido.

Uma boa parte dos capitalistas sabe do risco que corre o planeta pela violência dessa interferência. Na nossa avaliação, a catástrofe social na qual está sendo colocada a humanidade é a mais perigosa e essa catástrofe social exacerbada abre, de fato, tensões enormes. Avaliamos, do ponto de vista dos processos objetivos, que é possível controlar esse sociometabolismo, visto que hoje nós temos meios científicos, intelectuais, sociais e culturais para isso, uma capacidade “civilizatória” real. Entretanto, a finalidade da sociabilidade do capital é o lucro e, nos marcos desse modelo de organização social, é impossível restaurar o equilíbrio no sociometabolismo entre homem e natureza. Portanto, não há superação da “questão ambiental” sem

enfrentar a questão da relação sociometabólica com a natureza, ou seja, sem enfrentamento do capital. A devastação que está sendo feita na natureza é de tal proporção que hoje só é possível alterar esse quadro com uma revolução na existência humana e seu modo de organização em sociedade.

Neste sentido, a “questão ambiental”, em seu alcance e profundidade, tem-se revelado através de fenômenos naturais tão intensos que tem sido impossível controlar e cujas consequências para a atividade humana, como assinala Silva (2010), ainda não é possível precisar.

O fim do século XX e o século em curso revelam para a humanidade toda a força destrutiva do sistema do capital, ao mesmo tempo que oferecem uma demonstração das potencialidades humanas e da complexa sociabilidade que engendrou, cujas implicações mais evidentes são, a um só tempo, a crescente diferenciação do homem ante a natureza e a reafirmação de sua dependência em relação àquela (SILVA, 2010, p. 64 e 65).

São inegáveis os avanços “civilizatórios” legados pelo mundo burguês: o desenvolvimento científico e tecnológico, a mudança no modo de vida da humanidade em relação à sociedade feudal, a “emancipação política”. Entretanto, esse mesmo mundo burguês fez pesar sobre a classe trabalhadora e a natureza os ônus da materialização de seu projeto de classe (SILVA, 2010). O caráter “civilizatório” do capital acaba perecendo, de modo que

[...] este é um capítulo da história que parece definitivamente encerrado: na entrada do século XXI, as relações sociais de produção burguesa ou travam o desenvolvimento das forças produtivas ou, quando estimulam, restringem, fortemente as suas potencialidades emancipatórias (NETTO; BRAZ, 2012, p. 256).

Por todo o exposto, não há como compreender a água, enquanto bem natural essencial aos processos de acumulação e valorização do capital, sem apreender a gênese da “questão ambiental” e a necessária apropriação dos bens naturais pelo capitalismo, conforme desenvolvido até aqui. Trataremos a seguir da água como um dos principais bens naturais necessários ao capital em seus distintos processos produtivos, discutindo a sua privatização e mercantilização.

1.3 – A mercantilização da água como parte dos processos produtivos capitalistas

A água na sociedade capitalista, assim como vários bens provindos da natureza, é incorporada na criação de mais valor. A análise do tema dos bens hídricos, nesse sentido, deve identificar os interesses de classe em disputa, bem como os reflexos dessas disputas sob a apropriação da água e as formas de vida.

Partindo do concreto, da sociedade capitalista em suas múltiplas determinações, a partir das elaborações feitas por Marx (2001) sobre a relação homem e natureza, podemos inferir que toda produção humana interliga-se a duas categorias centrais: a natureza e o trabalho, sendo a natureza apropriada pelo trabalho para satisfação de nossas necessidades. Nestes termos:

O conceito de apropriação e a noção do metabolismo social como processo através do qual o ser humano se relaciona com a natureza ampliam o horizonte da análise fragmentada dos diversos temas relacionados à água. Qualquer uso que seja feito da água será, sempre, apropriação da natureza por meio de trabalho para satisfazer as necessidades humanas. A água apropriada deixa de ser natureza prístina e se transforma em uma nova natureza; o que antes era exterior se torna unidade com aquele que apropria, em uma nova configuração. Essa percepção impõe considerar, na análise do tema da água, todas as suas formas de uso na sociedade capitalista, desde as mais necessárias, como a água para a alimentação e a saúde, até as mais supérfluas. Tampouco os nexos que articulam a totalidade da vida social – relações entre seres humanos, metabolismo social, formas de consciência etc. - podem ser ignorados e excluídos da análise. Os temas e usos da água ganham, assim, um núcleo articulador a partir do qual se compreende dinâmicas específicas: a apropriação da água se manifesta em temas distintos como a gestão por bacias hidrográficas; o uso intensivo de água em megaprojetos e na produção agrícola; as regulações (ou falta de) do uso da água subterrânea; os acordos sobre rios transfronteiriços; os direitos de uso etc. (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 240).

Conforme já tratado, os usos sociais perdem relevância na relação capitalista em favor de sua utilização nos processos de valorização. Sem uma problematização que exponha os aspectos contraditórios e conflituosos da apropriação privada da água – matéria elementar para a reprodução da vida – o debate recai sobre a escassez. Tal debate comumente se reproduz em espaços como conselhos participativos, no desenvolvimento de pesquisas, na formulação de políticas públicas, entre outros, muitas vezes de forma convergente e consensual, obstaculizando a percepção de fenômenos como a privatização do acesso à água ou tratando-os como meros problemas de gestão.

Flores e Misoczky (2015), ao tratar das diferentes dimensões que expressam esses consensos, chamam atenção para três aspectos: 1) A ênfase em aspectos técnicos em detrimento de aspectos políticos. O que se tem, neste caso, é uma disseminação de estudos e políticas orientados para a promoção de tecnologia, como a solução de problemas de poluição pelo reuso. “A poluição da água, por exemplo, aparece como um problema estritamente técnico, como se o poluidor não estivesse também se apropriando privadamente de um bem comum, o que é um problema político” (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 238); 2) Outro consenso se estabelece em torno do conceito de escassez, que os autores esclarecem ser um conceito da economia neoclássica que se transmuta para um axioma, isto é, uma verdade inquestionável, passando a orientar pesquisas e propostas políticas sobre a água; 3) A ideia de que uma melhor governança harmonizaria os interesses distintos de um mesmo espaço. Os autores criticam essa ideia reforçando que o conflito de interesses não é um problema solucionável através de mecanismos eficientes de gestão.

Depreende-se dessa análise que o tema da água, em geral, está conectado a um falso consenso que compartilha a ideia de escassez, de perspectiva tecnicista e prescrições de governança, o que fragmenta a reflexão acerca da temática, produzindo a aparência de que o problema está intimamente ligado à escassez do bem e, conseqüentemente, à má gestão do mesmo por parte da população em geral. Isso forja uma concepção hegemônica, cujos fundamentos conceituais e teóricos dotam a água de valor econômico, dando origem a práticas concretas de usos mercantis e naturalizados da água.

A concepção de água como um bem econômico define-a como mercadoria. Portanto, assim como qualquer outro elemento da produção, a água deve ser mensurada, quantificada e gerida como mercadoria, já que é um bem que impulsiona o desenvolvimento, sendo destinada à produção industrial, agrícola e para o abastecimento humano. Essa afirmação merece uma reflexão mais aprofundada.

Como já discutido anteriormente, Marx (2001) analisa a mercadoria na sua essencialidade contraditória: o antagonismo entre valor-de-uso e valor-de-troca. O que caracteriza a mercadoria na sociedade capitalista para ele é a subordinação do valor-de-uso (aspectos qualitativos, físicos e materiais de algo) ao valor-de-troca (valor social atribuído em função da quantidade do tempo de trabalho socialmente necessário à produção). Assim, a natureza, as dinâmicas da vida e o trabalho apenas podem ter valor socialmente enquanto mercadorias. Com essa interpretação, Flores

e Misoczky (2015, p. 242), corroborando com Marx, oferecem “[...] uma explicação para o ato de retirar da água seus aspectos essenciais de uso e promover uma progressiva ideia que a define como mercadoria representada pelo dinheiro”. Os autores destacam que esse argumento anteriormente implícito, “[...] nas formulações atuais da economia verde [torna-se] explícito: o uso da água deve ser pago em dinheiro e as reservas de água são precificáveis” (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 242).

Bezerra e Teles (2013), ao discutir as categorias “valor” e “preço”, afirmam que não se deve reduzir o valor ao preço, sendo mais importante considerar o primeiro, visto que esse faz referência a um sentido que engloba o trabalho e valores humanos. Por exemplo, a existência de bens e ecossistemas considerados sagrados, vinculados a valores espirituais, bem como elementos dotados de valores sociais relacionados às necessidades humanas para sobrevivência e reprodução da espécie, ou seja, bens naturais que não podem se reduzir somente a um valor monetário em si (de preço). Neste sentido, existem bens de propriedade comum que têm valores sociais, a exemplo da água e seus distintos usos para a subsistência e continuidade da raça humana.

Contudo, a água, por ser considerada mercadoria no capitalismo, é elemento de poder. Considerando-se um de seus subsídios e enquanto objeto de relações de poder, a água se encontra no centro de estratégias múltiplas do capital, o que define as formas e valores para a apropriação deste bem. Essa lógica aparece nas formulações sobre a água como um bem econômico:

[...] ao desconectar o valor-de-uso do valor atribuído pelo dinheiro, justificam e ampliam uma relação fetichizada que encobre os aspectos concretos das práticas de apropriação e dos mecanismos de gestão a elas associados. Para aprofundar esse argumento, considera-se com mais cuidado dois aspectos que fundamentam essa relação fetichista: **o conceito de escassez e a teoria institucional** (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 242 – Grifos nossos).

Detenhamo-nos a compreender esses conceitos com ponderação. Flores e Misoczky (2015), subsidiados nas análises de Menger (1988) afirmam que, para este, “bens econômicos” são aqueles que apresentam escassez, ou seja, cuja demanda é maior que a oferta; já os “bens não econômicos” são os abundantes e possuem vasta disponibilidade. Nessa direção, a propriedade privada se fundamenta no fato de haver bens cuja oferta é menor do que sua demanda, sendo consequência “natural” da

atividade humana produzir este desequilíbrio. Infere-se, dessa assertiva, que foi esta lógica que orientou o anúncio da água como um bem econômico feito pela ONU em 1992, no documento denominado “*os princípios de Dublin*”. Como demonstram Flores e Misoczky (2015, p. 243): “a única forma de atribuir riqueza à água é considerando-a escassa e atribuindo-lhe o equivalente em dinheiro” (valor econômico).

Ao discorrer sobre as reuniões internacionais, cujo objetivo era criar mecanismos institucionais que regulamentassem o uso da água em escala internacional, Oliveira e Carvalho (2012) recorrem ao mesmo documento redigido em Dublin na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, evidenciando o princípio número quatro do plano de ação nela originado:

Princípio número 4: A água tem valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico. Dentro desse princípio é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso à água potável e saneamento a preços acessíveis. Fracassos no passado em reconhecer o valor econômico levaram ao desperdício do recurso e usos danosos para o meio ambiente. O manejo da água como um bem econômico é uma maneira importante de atingir um uso eficiente e equitativo, e encorajar a conservação e proteção do recurso (DUBLIN STATEMENT, 2003, apud OLIVEIRA; CARVALHAL, 2012, n/p).

Em verdade, este princípio tem por característica a exclusão, pois dotar um bem natural essencial à existência humana de valor econômico é segregar e suprimir das populações economicamente menos favorecidas o direito de acesso a este bem. Contraditória e incoerentemente, este princípio reconhece o direito básico de todos a terem acesso à água, embora saibamos que não há como todos terem acesso a um bem que está imbricado nas relações econômicas. Esta tendência de dotar a água de valor econômico percorreu também as conferências posteriores, segundo Oliveira e Carvalho (2012).

Na realidade, corroborando com as reflexões de Flores e Misoczky (2015, p. 243), a suposta “mudança de paradigma” defendida pelos entusiastas da governança dos princípios de Dublin é, na realidade, “[...] um retorno ao paradigma neoclássico: retomam os fundamentos da escassez como conceito organizador da apropriação da natureza e a concepção de ‘bem econômico’ como única forma de produzir valor e riqueza social”.

Nessa direção, a água, conforme Cesconeto (2011), se transforma em um bem econômico quando começa a se tornar escassa. Pelo seu caráter de bem

fundamental, tanto para a reprodução da vida humana como para os processos produtivos, exige “formas colaborativas” para o seu uso. Assim como outros tipos de “recursos” na sociedade do capital, a água obedeceria à “lei da oferta e da procura” e sua escassez a tornaria um elemento bastante “precioso”. O próprio Banco Mundial propõe que a sustentabilidade da água no Brasil deve pautar-se no seu processo de privatização, em uma gestão descentralizada e comunitária das bacias hidrográficas, por entender que ao suprimir os direitos à água, haverá pressões para a implementação de melhorias na gestão – posição essa que indica a visão privatista do órgão e que não surpreende, já que se trata de um dos organismos internacionais que ditam as regras do mercado. O discurso que querem validar é que o preço na água – sua troca por dinheiro – promoverá a sustentabilidade deste bem e melhorará sua gestão.

O ser humano não consegue sobreviver mais de três dias, aproximadamente, sem água. Sabemos que 70% da superfície do nosso planeta são constituídos de água. Contudo, apesar da abundante porcentagem de água disponível na natureza, apenas 2,4% dela é água doce e, desta, apenas 0,02% se encontra disponível e pode ser consumida (RIBEIRO, 2020). O Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2005), através de dados sobre as águas doces existentes no planeta, informa que 68,9% se encontram nas geleiras e neves “eternas”, 29,9% são águas subterrâneas, 0,9% compõem a umidade de solos e pântanos e apenas 0,3% compõem a água doce superficial, na forma de rios e lagos. Desse percentual, 19,8% estão no Brasil. A maior porção de água doce brasileira situa-se na Amazônia Legal, que detém 68,5% dos bens hídricos do país, distribuídos em 45,3% da sua superfície. Essa realidade corrobora para tornar a água um produto de mercado tão vantajoso.

Os estudos de entidades como a Global Water Intelligence estimam que, em 2023, o mercado total da água pode chegar a uns 919,9 bilhões de dólares. Com números desta magnitude, é justo dizer que, no futuro, a água terá uma relevância no mercado ao nível da que vem tendo, nas últimas décadas, o petróleo. Como não poderia deixar de ser, empresas como a Goldman Sachs, grupo financeiro sobejamente conhecido em Portugal devido ao trágico caso do BES, e o Banco Credit Suisse, têm comprado ao longo dos últimos anos milhares de hectares de terra com rios e aquíferos por todo o mundo (RIBEIRO, 2020, n/p).

É considerável demarcar que esses gigantes grupos da economia, ao mirar seu interesse na água, não o fazem pensando nos consumidores domésticos. Encontram-

se, antes de tudo, assegurando os interesses comerciais para os setores industriais, que necessitam da água para produzir seus produtos, de forma imperiosa.

[...] os processos produtivos aparecem como importantes consumidores de água, uma vez que são necessários muitos litros de água para produzir praticamente tudo. A título de exemplo, para produzir uma *t-shirt* de algodão e um par de calças de ganga podem ser necessários até 12.700 litros de água potável (RIBEIRO, 2020, n/p).

Todavia, chega a ser angustiante que, na sociabilidade onde o consumo é o propulsor do desenvolvimento econômico, tantas campanhas apelem para a sensibilização do uso responsável da água e que não mencionem a lógica predatória da economia política do capital.

A explicação para esta tendência é simples. Tomemos como exemplo o Dia Mundial da Água em 2018. A multinacional Makro lançou a campanha de sensibilização com o nome «Cuidar e Poupar Gota a Gota» que contou com o apoio e participação de alguns dos seus mais importantes fornecedores: Procter&Gamble (P&G), Reckitt Banckiser, Unilever FIMA, Henkel Iberica e Colgate. Imagino que, se a campanha incidisse no impacto da produção, no consumo de água virtual e não na utilização responsável dos consumidores, os apoios da Makro teriam sido bem menores e a reação dos seus fornecedores bem diferente (RIBEIRO, 2020, n/p).

Por certo estamos cientes da importância dessas e outras ações de conscientização da população, bem como do surgimento de novas tecnologias capazes de criar meios para sua utilização mais racional, como sensores de presença que suspendem a vazão quando ela não é necessária; captação de água da chuva; temporizadores, dentre outras alternativas. Porém, o impacto desses mecanismos é paliativo já que não altera a gênese do problema: as relações de propriedade do capitalismo, nas quais o lucro se sobrepõe à vida.

O discurso da escassez difundido remonta, principalmente, às formulações malthusianas que legitimavam a desigualdade social como forma corretiva do crescimento populacional (FLORES; MISOCZKY, 2015). O quadro abaixo demonstra a disparidade do uso da água entre os países e, conseqüentemente, a falácia das teses que culpabilizam a população em geral pela problemática da escassez da água.

Quadro 1: Consumo mundial da água, por setor, segundo a renda dos países em %

	Agricultura	Domiciliar	Industrial
Mundo	70	8	22
Países de renda elevada	30	11	59
Países de renda média e baixa	82	8	10

Fonte: (RIBEIRO, 2008, p.38 apud OLIVEIRA; CARVALHAL, 2012, n/p).

Os dados contidos no quadro evidenciam que a desigualdade varia em decorrência das atividades desenvolvidas em relação à renda disponível e aos usos produtivos da água. Nesse sentido, é evidente que a água como meio de produção, como parte dos processos que produzem mercadoria, é infinitamente mais custosa, do ponto de vista ambiental, do que a água para consumo doméstico, tendo em vista o grande volume de água gasto na produção. Observa-se ainda a transferência das atividades que demandam muita água para os países mais pobres, transferindo a estas nações o ônus do alto consumo de água e o desgaste do solo, além de outros passivos ambientais e sociais. Os processos industriais também demandam muita água, contudo, em face da importância cada vez mais reduzida da atividade industrial nos países de renda média e baixa, então o consumo de água pela indústria acaba sendo menor do que pelo agronegócio, já que a agricultura se volta essencialmente à exportação. Já nos países de renda elevada, o consumo de água é maior pelas atividades industriais.

Tanto em termos mundiais quanto nos países periféricos (onde se encaixa o Brasil) a soma do setor agrícola e industrial é responsável por 92% do consumo da água, sendo que desses 92%, nos países periféricos 82% correspondem ao consumo da água pelo agronegócio – demonstrando que a monocultura de exportação consome um enorme volume de água. Apenas 8% desse consumo é de uso domiciliar o que, verdadeiramente, confirma a insustentabilidade das teses que defendem a escassez da água como consequência do mau uso pela população e, por esse motivo, a necessidade de cobrar por ela – transformando-a em um elemento raro e mais valorizado. Portanto, é mito tanto o argumento da escassez quanto a sua “solução” pela proposta de um “consumo consciente e sustentável” pela população, tendo em vista que o percentual de uso é mínimo diante do utilizado para a produção de mercadorias, como elucida o quadro acima.

Posto isto, o uso capitalista da água se vincula intimamente aos processos de acumulação, desempenhando, na atualidade, papel estratégico central na obtenção

de lucros exorbitantes via apropriação privada da água enquanto riqueza natural. Entender esses processos nos auxilia a compreender a água como um dos bens elementares em disputa no presente.

Torna-se imprescindível alertar que a privatização e mercantilização deste bem natural estão ocorrendo em escala planetária e, de acordo com Oliveira e Carvalhal (2012, n/p) se expressam sob o recente conceito de **água virtual**. Este conceito diz respeito ao comércio de água para fins de produção, conforme Carmo et al. (s.d., n/p) e se refere essencialmente ao, “[...] comércio ‘virtual’ da água que se encontra embutida na produção de *commodities*” (Grifos dos autores). Entretanto, não nos deixemos enganar pelo uso técnico do termo “virtual”, dado que a presença deste bem fundamental é palpável nos processos produtivos e, portanto, não se trata de algo fictício e subjetivo. Sendo parte constituinte e indissociável da produção de commodities a água se torna, no comércio internacional que explora a abundância ou a insuficiência de bens hídricos, um elemento chave para a decisão sobre o que produzir e onde produzir.

Neste sentido, o comércio orientado pela abundância ou escassez de água associado a outros fatores econômicos estruturantes – como o valor da força de trabalho; a infraestrutura existente no país; baixo custo da terra; facilidades políticas, dentre outros – indicam o papel de cada país no mercado internacional, estabelecendo o que será produzido com base nessas condições existentes em seu território. Esse processo, inegavelmente, gera discussões e pode evidenciar novos conflitos para a população de diversos países. Isso porque entre todos os bens explorados pelo capitalismo a água é um dos principais, sendo utilizada em quase todos (se não em todos) os processos de produção. Por ser um bem transversal a diversos processos produtivos, a água é um elemento essencial e indispensável para a produção, reprodução, valorização do valor no modo de acumulação capitalista.

Situando o Brasil nessa realidade, para termos ideia dos volumes de consumo de água virtual, de acordo com Peres (2012), entre 1995 e 1999 o Brasil foi o décimo maior país exportador de água virtual, com 45 bilhões de m³. Segundo a Folha de São Paulo, em 2015, o Brasil era o quinto maior exportador de “água virtual” incorporada em alimentos. Hoje, de acordo com a Agência Nacional de Águas (ANA) o país já é o quarto maior exportador de “água virtual”, atrás apenas de Estados Unidos (314 trilhões litros/ano), China (143 trilhões litros/ ano) e Índia (125 trilhões litros/ano), o que denota que o volume de água exportada dobrou ou até mesmo triplicou. Em 2019

“o Brasil enviou ao Exterior cerca de 112 trilhões de litros de água doce, segundo dados da UNESCO – o equivalente a quase 45 milhões de piscinas olímpicas ou mais de 17 mil lagoas do tamanho da Rodrigo de Freitas” (2019, n/p). Esses litros correspondem ao total dos bens hídricos necessários para produzir essas commodities.

A ANA enfatiza que essa prática de exportação tende a crescer num cenário de escassez global de bens hídricos, “num momento em que países como Malta e Kuwait têm 92% e 90%, respectivamente, de ‘água virtual’ importada em seus produtos, o Brasil, com disponibilidade hídrica e territorial, tende a ganhar relevância” (2019, n/p). No entanto, a única forma de combater esse fenômeno apontada pela agência é a necessidade do Brasil pensar em políticas públicas voltadas à gestão hídrica, reforçando a ideia neoclássica que a problemática da escassez é falta de gestão.

Sendo este um recurso caro e raro em todo o mundo é natural que as economias mais desenvolvidas não o queiram desperdiçar para produção. Como tal, preferem encontrar países capazes de lhes fornecer este bem tão precioso a preços competitivos, garantindo assim que a água que existe na Europa não é gasta para fabricar as novas tendências da moda no que a *t-shirts* e calças de ganga diz respeito (RIBEIRO, 2020, n/p).

Podemos afirmar que há um gasto “invisível” de água quando ocorre consumo, via aquisição de objetos como roupas, produtos alimentícios, etc. Essa forma de uso passa despercebida pelas pessoas. Isso porque não é evidente que, ao consumirmos os produtos, neles estejam embutidas enormes quantidades de água para sua produção. Daí a importância de compreendermos o conceito de água virtual em sua concretude como forma de alerta para o gasto “oculto” de água nos processos produtivos capitalistas.

Portanto, quando a água é usada para a produção de mercadorias de exportação, podemos dizer que o país exporta essa água – é uma exportação indireta de bens hídricos. Fala-se de “exportação de água virtual”, porque é água incorporada nos processos produtivos para exportação. Assim, exportar ou importar produtos com grande quantidade de água incorporada é o mesmo que proceder na exportação ou importação de água virtual. O volume de água contida nos grãos, carnes e até em

produtos industrializados que o país vende ao exterior é o que caracteriza o Brasil enquanto exportador de água. Isso significa

Que uma grande quantidade de recursos hídricos nacionais é consumida e poluída para produzir os itens de exportação. Por outro lado, também é utilizada água em outras partes do mundo para fazer os produtos importados pelo Brasil. Mas a importação de água virtual é muito pequena em comparação com as exportações (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015, n/p).

O Brasil é um país rico em bens hídricos, especialmente na Região Norte. Contudo, é nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste que a produção agropecuária se encontra estabelecida, embora já se observe a expansão da produção de soja para a região norte, por ser uma região abundante em água, mas que também abriga mata original e é pouco povoada. Decorrente do movimento dessa produção, Carmo et al. (s.d., n/p) nos alertam o quão danosa pode ser a divisão de produção por abundância ou escassez de bens hídricos por conta de todo o debate sobre a biodiversidade e a preservação na região. Assim, explicam:

O fato de possuir água em abundância e terra a baixos preços não podem ser os únicos fatores determinantes para a substituição de áreas de floresta por pastagens ou grandes plantações. Sendo mais claro, a questão da expansão da soja no país e a não imposição de limites à expansão agrícola nessa região hoje, não retira a possibilidade de que danos maiores possam vir a ser causados no futuro, com a destruição da cobertura vegetal da região e a diminuição da oferta hídrica que, em muitos pontos do Sul, Sudeste e Nordeste, já se encontram críticas. Também outras questões como gestão, uso, reuso e alocação de recursos hídricos, entram no cerne da questão, impedindo ou estimulando produtos que demandam uma quantidade grande de recursos hídricos. Assim, antes mesmo de se pensar no comércio como determinante da divisão da produção por países, outras questões de política hídrica e econômica teriam de ser averiguadas (CARMO et. al., s.d., n/p).

Sendo assim, Oliveira e Carvalho (2012, n/p) demonstram que “[...] a apropriação da água se dá para atender aos interesses econômicos de determinadas nações, consagradas em um histórico de dominação e exploração sob os ditos países em desenvolvimento”. No caso brasileiro a existência de legislação que permite a cobrança pelo uso da água conjugada com a produção de grãos, que demanda abundância deste bem natural, determina o padrão comercial internacional exigido do nosso país.

Tendo em vista o tipo de produção que cabe ao Brasil (commodities) segundo a historicamente dominante divisão internacional do trabalho, somada ao “novo” critério de separação entre países abundantes ou escassos em termos de bens hídricos, Carmo et al. (s.d., n/p) salientam que há várias implicações sensíveis nesse ponto:

[...] não necessariamente a abundância de recursos hídricos irá suprir uma demanda internacional e pode até mesmo não sustentá-la, mas a opção de produzir segundo a divisão entre nação abundante e escassa pode, inclusive, prejudicar a segurança hídrica da nação.

A privatização e a transformação da água em capital acumulado se dão, sobretudo, por grandes corporações transnacionais que atuam num novo modelo de regulação da água conformado globalmente. Oliveira e Carvalhal (2012) reafirmam, como aqui já demonstrado, consubstanciados nas análises de Smith (1998), que houve um período em que a divisão territorial do trabalho era ditada pelas vantagens naturais disponíveis por diferentes nações, como solos férteis e caminhos naturais. Desse modo, se o mercado carece de determinado produto, este seria proveniente de alguma nação que tivesse os fatores naturais ideais para tal produção. E, com o desenvolvimento das forças produtivas sob o capitalismo a lógica da localização geográfica, já evidenciada em Harvey (2004), torna-se estratégia do capital para sua autorreprodução e valorização. É, portanto, nesses termos, que se deve compreender o papel dos países periféricos na economia mundial, com a exploração desenfreada dos bens naturais nesses países.

Assim aconteceu com o interesse de empresas estrangeiras no solo agricultável em países em desenvolvimento, como a expansão da fronteira agrícola no centro-oeste brasileiro, cultivando commodities destinadas ao mercado externo, sobretudo a soja, acarretando consequências das mais diversas [...]. No entanto, [...] esta produção extremamente degradante para a população e para o meio ambiente também traz o passivo do uso abusivo dos recursos hídricos disponíveis nestas regiões (OLIVEIRA; CARVALHAL, 2012, n/p).

Isso explica porque cerca de 40% da pegada de água²¹ dos consumidores europeus está fora da Europa (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015), embora este não seja

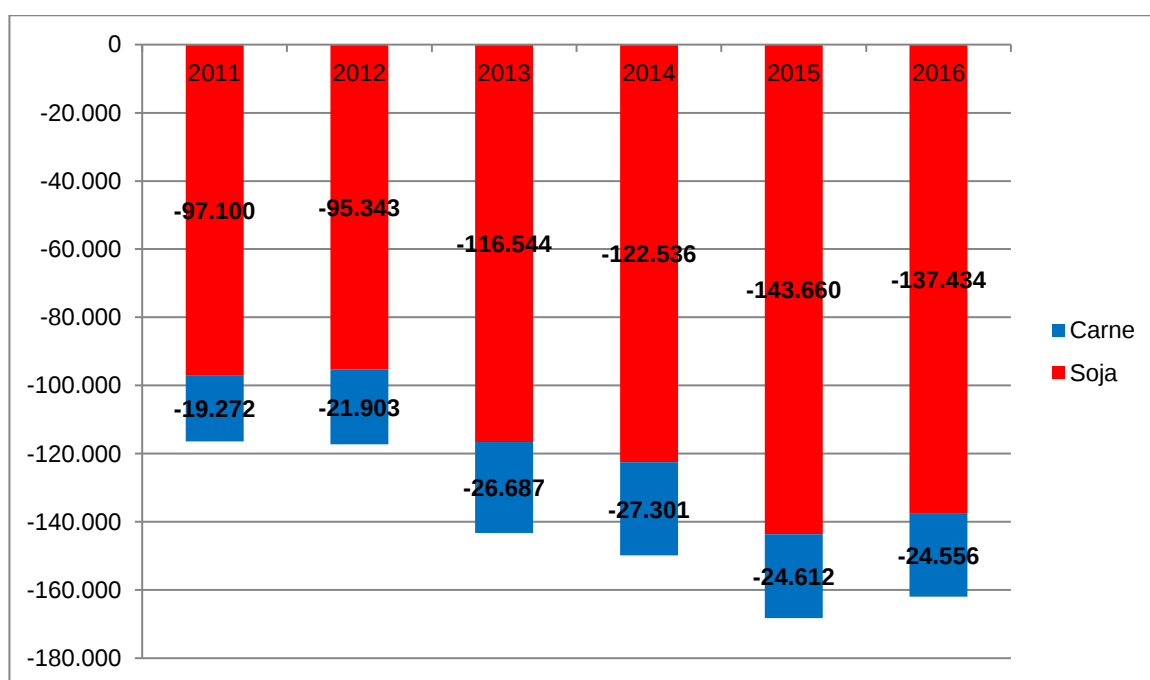
²¹ A pegada de água é o volume total de água potável utilizado para produzir um alimento ou mercadoria. De acordo com o criador desse conceito, o pesquisador Arjen Hoekstra, em entrevista a

um território muito seco como um todo. Isto ocorre porque do ponto de vista dos países da Europa, é mais barato importar esse tipo de mercadoria do que produzi-la em seu próprio território. Já do ponto de vista do Brasil, enquanto um dos principais fornecedores mundiais de commodities com uso intensivo da água, o que resulta é a dilapidação do “patrimônio hídrico”, pela pressão crescente sob tais bens para manter a competitividade do país no mercado mundial. Neste sentido, Peres (2012, p. 8) nos ilustra a quantidade de água gasta na produção de alimentos a depender do seu clima:

Para se produzir 1 kg de grão em um país com clima favorável (alta umidade – baixa evapotranspiração), são necessários cerca de 1000 a 2000 kg de água. Já num país de clima seco (alta temperatura e alta evapotranspiração) serão necessários de 3000 a 5000 kg de água. Isso faz com que seja vantajoso para alguns países importarem produtos com grande quantidade de água virtual incorporada e para outros seja rentável exportar tais produtos.

Ainda sobre este tema, chamamos atenção do gráfico a seguir:

Figura 1 – Volume de Água Virtual exportada pelo Brasil (em milhões de m³)²², (2011-2016)



Elaboração própria. Fonte: (LICKS; GELAIN; ALMEIDA, 2017, n/p).

Folha de São Paulo (2015) “a pegada da água mede a água potável usada para produzir determinado produto. É uma métrica que considera tanto o consumo como a poluição da água utilizada em toda a cadeia de produção. Calculamos o consumo pelo volume de água que evapora ou é incorporada a determinado produto”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1605650-brasil-e-o-5-maior-exportador-de-agua-virtual-incorporada-a-alimentos.shtml>. Acesso em 12 set. 2019.

²² Os valores apresentados no gráfico estão negativos visto que, com a exportação, sai água do país. Desse modo, a exportação dessa água é com sinal negativo.

Observa-se que, no caso brasileiro, a soja e a carne bovina²³ figuram entre os mais importantes produtos exportados. Carmo et. al (s.d., n/p) chamam atenção de que no caso da soja e da carne bovina

a tendência mais recente desses produtos é de crescimento na balança comercial e tanto um quanto o outro tem sido apontados como importantes ameaças ao meio ambiente em regiões como o cerrado e, mais recentemente, a Amazônia.

O volume total de água virtual exportada, no período analisado por Licks, Gelain e Almeida (2017, n/p), demonstra que houve um aumento “de 41,54% no volume de água virtual exportada do Brasil por meio dos produtos do grupo Soja e aumento de 27,42% da água virtual exportada por meio dos produtos do grupo Carne bovina”. Totalizando os volumes de água exportados, pelos dois grupos de produtos, no período de 2011 a 2016, saíram do país, 856.948 milhões de m³ de água, o que equivale a 342.779.170 piscinas olímpicas cheias²⁴.

Constata-se, portanto, que a água é um dos principais insumos do agronegócio e é comercializada indiretamente pela venda de produtos agrícolas como a soja. Infere-se, a partir desta análise, que o Brasil se caracteriza por ser predominantemente agroexportador e, segundo Peres (2012), a exportação de commodities agrícolas, entre elas o açúcar, a soja, entre outras, se tornou extremamente lucrativa para o agronegócio. Não obstante, a produção agrícola sempre foi fortemente marcada pela necessidade de água em abundância em seu processo, principalmente, através da irrigação. Além disso, outras atividades de exportação como a mineração também utilizam muita água.

Ao analisar o processo de utilização dos rios associado à ideia de progresso e desenvolvimento da região amazônica brasileira no século XX, Batista e Miranda (2019, p.118) verificam que foram implantados pelo governo Federal e por grupos empresariais do Centro-Sul do país, articulados ao capital internacional, projetos de dinamização de empresas seringalistas e de ocupação da região via “[...] a

²³ Para o cálculo da água virtual apresentada no gráfico, os autores utilizaram dois grandes grupos: grupo Carne bovina (carne de bovinos, frescas ou refrigeradas; carne de bovinos congelada; e preparações de alimentos e conservas de bovinos); e grupo Soja (soja triturada; tortas e resíduos de soja).

²⁴ De acordo com a Federação Internacional de Natação (FINA), uma piscina olímpica com a profundidade mínima de 2 metros, possui a capacidade de 2.500 m³ de água (FINA, 2016).

apropriação agropecuária, mineradora, hidrológica e colonizadora dos ‘recursos da natureza’, com apoio fiscal e creditício institucional, alterando as políticas e as bases produtivas e socioculturais *da região e na região*”.

Sabemos que os rios amazônicos são reconhecidos pela grandeza dos seus cursos d’água, por sua largura, volume e posição geográfica. Esses rios tiveram suas formas naturais alteradas, com uma função mercadológica, utilizando-se desse bem natural para “dar vida”, em especial, à produção de energia elétrica em larga escala. Batista e Miranda (2019) apontam que esse processo reconfigura os sentidos e significados atribuídos aos rios amazônicos pelas populações regionais, substantivando-os como objetos/produtos/mercadorias, submetendo o uso dos rios à perspectiva mercantil. Essa transformação, em regra, gera impactos irreparáveis para o território, para o meio ambiente e para a vida social e das populações, do ponto de vista objetivo e subjetivo.

A cultura preexistente nas comunidades amazônicas relacionada à percepção e apreensão das águas de rios e de outras fontes não foi considerada, e os novos sentidos e significados das águas – em especial dos rios – foram alterados, impondo-se outros na perspectiva mercadológica (BATISTA; MIRANDA, 2019, p.120).

No mesmo percurso de materialidade do uso capitalista da água, as hidrelétricas são responsáveis por cerca de 90% do total da eletricidade gerada no país. Segundo a Eletrobras (s.d.), empresa do governo brasileiro, a força para a geração de energia elétrica pode ser obtida de diversas fontes de energia primária. No Brasil, a principal fonte de energia elétrica deriva das usinas hidrelétricas, seguidas das usinas termelétricas e das usinas nucleares. Em países como o Brasil, que possui muitos rios com grandes desníveis, uma das soluções mais econômicas, segundo a Eletrobras (s.d.), para fazer girar as turbinas e produzir energia elétrica é aproveitar as forças das águas, construindo usinas hidrelétricas. Nessas usinas, a barragem, também conhecida como represa controla as águas do rio²⁵. Para Sevá Filho (2008 apud BENINCÁ, 2011, p. 26), uma usina hidrelétrica é um:

Processo que começa pelos canteiros de obras que desviam o rio e erigem o “paredão” trancando-o, segue pela instalação de máquinas-

²⁵Disponível em <http://www.eletrobras.com/elb/natrilhadaenergia/energia-eletrica/services/eletrobras/trilhaenergia/pdfs/como-a-energia-eletrica-e-gerada-no-brasil.pdf>. Acesso em 14 out. 2019.

turbo – geradoras que engolem vazões de água represada –, e também pela instalação de usinas geradoras de outro tipo, as termelétricas; finaliza com a construção de linhas de transmissão desta eletricidade até os denominados centros de carga, onde, por meio de subestações elétricas e de linhas de distribuição e transformadores, são conectados os consumidores finais.

A água vem sendo seriamente ameaçada pelos grandes empreendimentos hídricos (os grandes projetos de agricultura irrigada e as obras de geração de energia hidroelétrica), os quais vêm se expandindo com mais intensidade, principalmente na região norte do Brasil. Sob a forma de energia elétrica, a água é travestida como indicativo de “desenvolvimento” que, como sabemos, vem atender uma parcela mínima de empresários que se bonificam. Além disso, vem crescendo o número de empresas internacionais interessadas na concessão de serviços urbanos de abastecimento de água, em busca de lucro e crescimento econômico.

Mais recentemente, os interesses do capital acentuam o processo de mercantilização da água no Brasil através de investimentos não só na produção de energia elétrica, como também na apropriação de fontes d’água para comercialização do consumo humano – processo que está sendo monopolizado por quatro grandes conglomerados transnacionais: Nestlé, Pepsi, Coca-Cola e Danone – ao passo que se consolidam igualmente, no setor de tratamento e fornecimento de água potável e saneamento ambiental, empresas atraídas por negócios milionários. Exemplo disso são as medidas em curso para privatização do uso da água do Aquífero Guarani por multinacionais (Nestlé e Coca-cola).

As negociações já vinham ocorrendo a “passos largos” e no dia 12 de setembro de 2016 foram consolidadas. O Aquífero Guarani é a **maior reserva de água doce do mundo**, compartilhado entre Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. Trata-se de um reservatório colossal de águas subterrâneas, com área total de 1,2 milhões de km². Desses, dois terços estão em território brasileiro, no subsolo dos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A importância estratégica do Aquífero Guarani desperta a ganância do capital de diferentes setores em todo o mundo. As negociações com os principais conglomerados transnacionais visam formular procedimentos necessários à exploração do Aquífero Guarani pelas empresas privadas de mananciais em contratos

de concessão para mais de 100 anos, de acordo com o site Correio do Brasil (2016)²⁶. Essa mesma fonte ressalta ainda que o comércio da água para a Nestlé – principal companhia do setor alimentício que objetiva tornar o fornecimento da água passível de exploração ainda mais acentuada – representa 8% do capital do conglomerado que, em 2015, totalizaram, aproximadamente, US\$ 100 bilhões. Parte deste valor foi subsidiado pelo engarrafamento da água – técnica em que essas empresas rotulam uma garrafa d’água de “água mineral”. Com este procedimento, o preço da água de garrafa salta em mais de mil por cento. Engarrafar a água torna-se um dos negócios mais cínicos do mundo capitalista.

Esse cenário altera profundamente a relação entre sociedade e natureza e institui novas formas de uso da água, diferentes daquelas tradicionais. Portanto, a base indispensável à produção e reprodução da vida foi transformada em mercadoria e esta visão se dá também por meio da privatização de sua distribuição na forma de saneamento ambiental via abastecimento de água e esgotamento sanitário, como teremos ocasião de discutir adiante.

Nesse processo de esgotamento e privatização dos bens hídricos, quem mais sofre são os segmentos pauperizados pela falta de acesso. Isso significa que a “crise da água” perpetua e amplia as desigualdades. Por isso indicamos que a lógica do processo de privatização do saneamento ambiental se insere no contexto da política de privatização das águas protagonizada pelo Estado brasileiro. É necessário situar a água como um dos principais elementos inerentes aos processos de produção e valorização no modo de produção capitalista para dimensionar sua apropriação pelas relações econômicas que, por sua vez, direcionam a forma pela qual deve se dar a intensidade de exploração dos bens naturais. Diante deste panorama, trataremos a seguir do saneamento ambiental no Brasil como direito e os principais problemas estruturais relacionados à sua universalização.

²⁶ Disponível em: <http://www.correiodobrasil.com.br/multinacionais-querem-privatizar-uso-da-agua-e-temer-negocia/>. Acesso em: 24 set. 2019.

CAPÍTULO 2

O SANEAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL COMO DIREITO E OS PRINCIPAIS PROBLEMAS ESTRUTURAIS RELACIONADOS À SUA UNIVERSALIZAÇÃO

Os índices de desenvolvimento social e humano dos países têm relação direta com os serviços de saneamento que organizam a infraestrutura urbana e determinam, juntamente com outros fatores, a condição de vida da população. Todavia, no Brasil observa-se um cenário preocupante quanto ao acesso da população às mínimas condições de saneamento ambiental. No campo do esgotamento sanitário apresenta-se um alto déficit, demarcado por quadros que caracterizam o atendimento deficiente, restrição do acesso ao serviço e fornecimento em níveis inadequados, prejudicando a saúde da população, qualidade da habitação e meio ambiente.

O último Diagnóstico do Saneamento²⁷ dos municípios brasileiros, em 2018, cujos dados estão presentes no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) (BRASIL, 2019), aponta os seguintes dados referentes ao acesso da população à coleta de esgotos: são 325,6 mil quilômetros de redes de coleta, às quais se conectam 32,5 milhões de ligações de esgotos e um contingente de população urbana atendida de 105,5 milhões de habitantes. No comparativo em relação ao ano de 2017 houve um crescimento de 1,9% com a inserção de 2,0 milhões de novos habitantes atendidos. Contudo, quase **100 Milhões de brasileiros não têm acesso a este serviço**, segundo o SNIS (2018), sendo que **apenas 46% dos esgotos do país são tratados adequadamente**.

Os dados revelados no Diagnóstico supracitado, elaborado pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), atualmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e também revelados pelo SNIS, demonstram a fragilidade no setor e a necessidade de ampliação dos serviços, tendo em vista os reatamentos nas condições de saúde da população e as doenças adquiridas pela sua ausência com altas taxas de internação por diarreia, por exemplo, e os níveis significativos de poluição ambiental. Para apreender os fatores que determinam esse déficit no acesso ao saneamento ambiental no Brasil se faz necessário percorrer os

²⁷ Conforme o documento, o diagnóstico é elaborado com base nas informações fornecidas por companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e, em muitos casos, pelas próprias prefeituras, todos denominados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) como prestadores de serviços.

caminhos conceituais e históricos da Política de saneamento ambiental que marcam a prestação do serviço nessa encruzilhada entre as lógicas do direito social e do “negócio”.

Este capítulo pretende responder, portanto, ao objetivo específico de problematizar o saneamento ambiental no Brasil como direito e os principais problemas estruturais relacionados à sua universalização. Em seu percurso abordamos a forma pela qual o contexto político e econômico incide na construção da política de saneamento e o seu tratamento tanto sob a ótica do direito quanto do negócio. Além disso, num esforço de entendermos a importância do conceito de saneamento, apresentamos também as distinções entre sua particularidade como “básico” e “ambiental”, sinalizando o peso que a terminologia carrega no seu direcionamento enquanto política pública.

2.1 – Marcos conceituais da política de saneamento ambiental no Brasil

Na introdução desse estudo, caracterizamos o saneamento ambiental como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais (BRASIL, 2007). Entretanto, nossa definição do que seja o saneamento não se restringe aos seus aspectos legais, demarcados em lei. Parte de uma noção que toma as esferas sociais, econômicas e ambientais como fundamentais na compreensão, formulação e articulação do serviço. Assim sendo, nossa abordagem do saneamento ambiental se alinha com a definição posta em documento do Ministério das Cidades em parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), no qual o:

Saneamento ambiental envolve o conjunto de ações técnicas e socioeconômicas, entendidas fundamentalmente como de saúde pública, tendo por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água em quantidade e dentro dos padrões de potabilidade vigentes, o manejo de esgotos sanitários, de águas pluviais, de resíduos sólidos e emissões atmosféricas, o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, a promoção sanitária e o controle ambiental do uso e ocupação do solo e prevenção e controle do excesso de ruídos, tendo como finalidade promover e melhorar as condições de vida urbana e rural (BRASIL, 2005, p. 17).

Tendo em vista essa perspectiva de abordagem do saneamento ambiental, o leitor deve ter observado até o momento que, apesar das diversas referências existentes na literatura caracterizarem o saneamento como “básico”, optamos em denominá-lo de “ambiental”²⁸. A análise atrelada a essa denominação se dá pelo nosso posicionamento quanto à necessidade de compreendermos o saneamento em suas amplas dimensões e interferências na vida humana.

Portanto, a discussão acerca do conceito de saneamento promove-se pelas preocupações de introduzir questões não só de ordem sanitária, mas também ambiental. Isso ocorre, ao longo da história, por fortes questionamentos quanto à concepção “ambiental” por vezes restringida a aspectos biológicos na relação entre saneamento e saúde pública, desconsiderando a importância do ambiente físico e social nesse elo. Dessa maneira, “a visão antropocêntrica de antes, perde um pouco a sua força e dá lugar a uma nova perspectiva da relação sociedade-ambiente” (BORJA; MORAES, 2006, p. 3).

Menezes (1984, p. 26) demonstra que a definição clássica do saneamento básico atribui ser um “conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde”. Moraes (1993), ao julgar a concepção de meio ambiente muito ampla, passa a incorporar o conceito de salubridade ambiental, possibilitando, dessa forma, uma delimitação mais precisa. Logo, para esse autor, saneamento básico é um complexo de ações e medidas que objetivam ao progresso da salubridade ambiental, com a função de prevenir doenças e promover saúde. Dito isto, verifica-se que a ideia de saneamento está vinculada à de higiene e, “[...] uma vez que a palavra higiene significa algo relativo à saúde, então, a noção de saneamento relaciona-se à noção de saúde” (BORJA; MORAES, 2006, p. 3).

Menezes (1984) faz uma crítica e diferencia a concepção de “saneamento básico” – que consistia uma limitação do conceito para definir as ações destinadas ao controle dos patogênicos e seus transmissores – de “saneamento ambiental” que teria um significado mais abrangente e integral, para atingir a gestão do equilíbrio

²⁸ Utilizamos este conceito como referência para endossar nossa posição do saneamento ser ambiental, embora verificaremos adiante em nossas análises que o que se tem desde o desenvolvimento das primeiras ações de saneamento até os dias atuais está longe desta perspectiva ambiental que defendemos. Assim, ao longo de todo estudo, manteremos a denominação de saneamento ambiental como abordagem de política pública que deveria ser adotada na sua estruturação, mesmo entendendo que não se tem até hoje este saneamento “ambiental”.

ecológico, correlacionando-os aos aspectos sociais, econômicos e culturais, bem como medidas de ocupação do solo. Essa concepção ampla do saneamento nos permite compreender a necessidade de analisarmos este campo vinculado à produção da vida em seu meio de existência, isto é, no ambiente e em tudo que o constitui, sem restringir-nos à lógica sanitária. Por esse motivo, tratamos o saneamento como ambiental e não como “básico”, apreendendo-o a partir da definição do Ministério das Cidades acima explicitada.

O saneamento ambiental, sendo esse amplo conjunto de serviços, torna-se essencial para a manutenção e reprodução da vida humana. É evidente sua intervenção direta na qualidade de vida da população, bem como da própria produção e reprodução social do capitalismo, na preservação da força de trabalho e efetivação de serviços de infraestrutura, na medida em que a própria noção de saneamento é historicamente associada à prevenção de doenças e promoção de saúde, com prestação de serviços que alicerçam a construção e manutenção de elementos de infraestrutura. Desse modo,

Como elemento de infraestrutura, o saneamento é um componente-base para o desenvolvimento das relações capitalistas de produção e de reprodução social, correspondendo a um valor de uso complexo no processo de acumulação, uma vez que exige um alto grau de cooperação de capitais para sua concretização, na escala requerida. Os serviços de saneamento servem não apenas à reprodução da classe trabalhadora, como também diretamente às atividades de produção propriamente dita (inclusive como matéria-prima), assim como na produção de valores de uso (NOBRE, 2009, p. 4).

Outro debate conceitual acerca do saneamento ambiental e que tem desdobramentos históricos concretos no modo como esse serviço se plasma na realidade brasileira, diz respeito à sua configuração enquanto direito social ou negócio – isto é, provido pelo Estado ou pelo mercado.

Lane (1993 apud REZENDE, 1996), sinaliza que pesquisadores de algumas correntes da área da economia e da administração pública contestam a ação do governo quanto à melhoria da eficiência, efetividade e eficácia da provisão pública colocando em questionamento a redução da capacidade do Estado em promover políticas públicas que ampliem e efetivem o acesso da população a bens e serviços considerados essenciais.

Esse discurso tem tomado proporções extraordinárias, principalmente após a década de 1990, como veremos mais adiante. Para Rezende (1996, p. 88), existem dois grandes momentos basilares encarregados de sua proliferação: por um lado, “o avanço da agenda neoliberal e, por outro, a consolidação da democracia. A resultante tem sido a tentativa generalizada de redimensionamento das relações entre Estado e mercado”.

Por esse caminho analítico, as ações e serviços da política de saneamento ambiental delineiam uma concepção contraditória que coloca em evidência duas visões antagônicas: o saneamento como mercadoria e como direito social. Essas visões ora se fortalecem ora se enfraquecem, a partir do contexto social, político, econômico e cultural de cada época e país.

Borja e Moraes (2006) ao discutirem o acesso às ações e serviços de saneamento como um direito social, identificam duas noções de saneamento associadas ao seu conceito, quais sejam: a noção de saneamento vinculada à infraestrutura das cidades; e a noção vinculada à saúde pública.

Para os autores, desde a idade média já existia uma relação entre saneamento e processos de adoecimento. No século XVIII, por exemplo, a origem das enfermidades já era compreendida como decorrência das condições de vida e de trabalho da população, demonstrando a importância do ambiente nessa relação. Borja e Moraes (2006, p. 2-3) citam Engels e sua obra “a situação da classe trabalhadora na Inglaterra” para sinalizar que o autor ao descrever minuciosamente as condições materiais e sociais da classe operária no século XIX desvenda o quadro de saneamento da época “[...] revelando os seus vínculos com o processo de acumulação capitalista, que se dava por meio de intenso processo de industrialização e exploração da força de trabalho”. Neste sentido, as preocupações sanitárias têm “forte relação entre produção da cidade, condições de saneamento básico e nível de saúde da população”. Depreende-se desta assertiva que as ações de saneamento tiveram uma relação com a saúde pública.

No entanto, Borja e Moraes (2006) salientam que apesar dos avanços do conceito de saneamento associado à saúde pública, a noção que se tornou hegemônica é a que vincula o saneamento à infraestrutura das cidades. Essa realidade, em nível mundial, tem a ver com a forma pela qual as ações do saneamento ambiental são tratadas pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) dentro da “pasta” de infraestrutura. Assim,

A forte influência dessas instituições nas políticas públicas dos países ditos periféricos implicou num alinhamento dos países às orientações dessas instituições. O afastamento das ações e serviços de saneamento básico do campo da saúde pública repercutiu no seu distanciamento do campo da política social, onde o dever do Estado perante a sua promoção seria mais amplo (BORJA; MORAES, 2006, p. 3).

Nesta linha de raciocínio, para defender o saneamento a partir da noção de direito social, os autores retomam parte da história recente do nosso país, especialmente a partir da década de 1980, quando a saúde atinge o “status” de direito em meio às discussões da Reforma Sanitária e num espaço de tensionamento dos movimentos sociais e políticos para a sua garantia. Nesse momento, a saúde é compreendida de forma ampliada, articulando diversas ações preventivas coletivas às ações curativas individuais, afastando a atenção médica como exclusiva a saúde.

O relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde²⁹ de 1986 já sinaliza importantes determinações que vão marcar a saúde pública brasileira e, adiante, já na década de 1990, vão influenciar os percursos teóricos e conceituais da área de saneamento. Atentemo-nos a alguns pontos estabelecidos no relatório que têm relação direta com o saneamento.

Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso **universal e igualitário** às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade [...]. Deste conceito amplo de saúde e de noção de direito como conquista social, emerge a ideia de que o pleno exercício do direito à saúde implica garantir [...] **moradia higiênica e digna [...] qualidade adequada do meio ambiente** (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1986, p. 4-5 – grifos nossos).

Borja e Moraes (2006), ancorados nas contribuições realizadas pela Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO, 1985) a partir dos resultados da conferência, destacam princípios que deveriam reger o novo Sistema Nacional de Saúde e, posteriormente, vão guiar a definição dos princípios de uma política pública de saneamento: descentralização, participação da população,

²⁹ No Brasil essa conferência é um marco histórico na garantia da saúde como dever do Estado e direito do cidadão e um dos fatos mais importantes da Reforma Sanitária brasileira.

fortalecimento do papel do município, universalização e equidade. A própria participação da política de saúde na política de saneamento é colocada como uma das principais funções do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim,

No mesmo ano da 8ª Conferência (1986), a SUDENE produz o documento “Proposições para uma Nova Política de Saneamento Básico”, onde aponta a responsabilidade do Estado na produção e gerenciamento dos serviços de saneamento e define esse serviço como uma necessidade universal, de indiscutível interesse para a sociedade, sendo um direito inerente à cidadania, devendo, portanto, atender a toda a população (SUDENE, 1987, p. 7). Além disso, são apontadas diretrizes para a área, tais como a democratização; a participação comunitária; as mudanças tecnológicas para diminuir o grau de dependência do setor dos poderes públicos; subsídio em face do grande número de sistemas deficitários, principalmente, devido à pobreza da população; arcabouço institucional com definições de competências nacional, regional e estadual; participação do município; ações intersetoriais; adequação da política tarifária; gradualismo na implementação das ações; igualdade do benefício a grandes e pequenas comunidades e segmentos da população de alta e baixa renda (BORJA; MORAES, 2006, p. 5).

Piccoli, Kligerman e Cohen (2017), ao refletirem sobre a Reforma Sanitária e o saneamento sustentam que o conjunto dessas ações se caracteriza como uma medida de saúde pública, ainda que reconheçam sua relação com a infraestrutura das cidades. Não restam dúvidas, portanto, que na área de saneamento existem lógicas em disputa. Se, por um lado, há um movimento que articula a noção de saneamento a ideias democráticas, vinculadas à descentralização, ao fortalecimento do papel do Estado, ao resgate da função do Poder Municipal e à participação popular; por outro se forjam novas orientações para a área, as quais respondem à lógica neoliberal e direcionam-se para a privatização dos serviços de saneamento, conforme trataremos adiante.

Essas racionalidades não se dão de forma neutra; estão submersas na complexidade do contexto social e político-econômico que atravessam nosso país. Neste sentido, o saneamento é uma das áreas que evidenciam as contradições desta sociabilidade, principalmente em seu contexto sanitário.

2.2 – Marcos Históricos da Política de Saneamento Ambiental no Brasil

Para detalharmos essa discussão, sistematizamos a seguir alguns dos marcos históricos da política nacional de saneamento no Brasil desde as primeiras iniciativas de estruturação do setor passando pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971 até a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2006, identificados como dois momentos recentes de grande investimento no setor.

O objetivo é apresentar o desenvolvimento histórico desta política articulando-o aos estágios de desenvolvimento do capitalismo no país e alguns elementos para sua conformação. Esse percurso será retratado em três períodos: (I) Institucionalização e primeiros planos na área de saneamento ambiental (1850-1980); (II) Regressão nos investimentos do saneamento ambiental e fortalecimento da tendência privatizante (1988-2002); e (III) Retomada de investimentos e a reconstrução da política de saneamento (2003-2009). A subdivisão nesses períodos se justifica por serem momentos temporais que, examinados nesta delimitação, evidenciam o quão o contexto político e econômico interferiu na organização do saneamento e sua vinculação à noção do direito ou como negócio.

2.2.1 – Institucionalização e primeiros planos na área de saneamento ambiental (1850-1980)

Nesse primeiro período, compreendido entre 1850-1980, registram-se a institucionalização e os primeiros planos referentes ao saneamento. Entretanto, o início desse processo, conforme já explicitado anteriormente, não se originou deslocado da forma pela qual nossa sociedade se organiza, considerados os estágios de desenvolvimento capitalista. Pelo contrário, na formação sóciohistórica brasileira a constituição do capitalismo apresenta particularidades que incidem diretamente na conformação das políticas sociais e em seu direcionamento. Essa premissa é fundamental para compreendermos as mediações e contradições que percorrem a lógica do saneamento ambiental no Brasil. Veremos que, segundo Guimarães (2012), a intervenção do Estado através de políticas públicas na área do saneamento acontece a partir de 1930 no governo de Getúlio Vargas. Em períodos anteriores, como no período colonial e nas primeiras Repúblicas, alerta a autora, existiam ínfimas ou nenhuma atenção por parte dos governantes quanto aos problemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Santos (2012), ao apresentar alguns marcos históricos da constituição do capitalismo na formação social brasileira, revela, baseada nas análises de Prado Júnior, que desde o período do Brasil Colônia (1500-1822) a ocupação do território brasileiro sempre foi voltada a exploração das suas **potencialidades comerciais regionais**, atendendo aos interesses da metrópole (Portugal), ou seja, do mercado externo europeu, sem nenhuma perspectiva, inicialmente, de ocupação como lugar de moradia. Isso significa dizer que adotaram uma estratégia de ocupação dos territórios a partir da atividade mais rentável no momento.

A abordagem dessa relação entre ocupação do território e exploração econômica de suas potencialidades reforça a tese de uma colonização predatória cujas atividades entravam em colapso por falta de investimentos e melhoramentos técnicos – um contrassenso sem chances de competir num mundo que descobre cada vez mais formas de controle da natureza pela ciência (SANTOS, 2012, p. 58).

Essa interpretação é essencial para compreendermos o interesse de exploração do mercado dos diversos recursos e serviços disponíveis a partir das potencialidades de determinado território. Essa visão se torna expressamente mais clara na passagem do capitalismo concorrencial para o industrial, quando do fim do período colonial brasileiro indicado pela vinda da família real para o Brasil em 1808 (PRADO JÚNIOR, 2004 apud SANTOS, 2012). Por uma necessidade do acesso aos mercados mundiais, são retomadas diversas medidas de extrema importância para o crescimento das forças produtivas brasileiras: a construção de estradas, de portos, melhorias no transporte e processos de infraestrutura.

Pouco antes disso, a partir do século XVIII, foram criados os primeiros sistemas públicos de abastecimento de água nas principais cidades coloniais, executando obras de drenagem com o objetivo de eliminar áreas alagadas e a propagação de doenças nesses locais.

A construção do primeiro aqueduto e chafariz do Brasil no Rio de Janeiro em 1723 marcou a primeira obra de vulto no setor durante todo o período de domínio português. Assim, foi somente após o processo de independência que o Estado brasileiro assumiu responsabilidades com o saneamento básico concedendo inicialmente a gestão deste serviço à iniciativa privada (GUIMARÃES, 2012, p. 16).

No fim do século XIX e início do século XX, houve a ampliação do sistema em grande escala, fruto do período de aceleração do processo de urbanização do país, próprio da expansão do modo capitalista de produção. Nobre (2009, p. 5) destaca que nesse período, a prestação de serviços era realizada pelos estados, “cujas ações, vinculadas aos setores de saúde, estavam baseadas predominantemente na concessão de serviços públicos às empresas privadas, principalmente às empresas de capital inglês” – que tinham domínio no mercado brasileiro.

Por conta disto entre 1850 e 1930, a gestão destes serviços ficou a cargo de empresas privadas que assumiram o controle do abastecimento de água e esgotamento sanitário³⁰. Contudo, é interessante sublinhar que em 1838 Recife foi a primeira cidade a ter abastecimento de água no Brasil, adquirindo o serviço por meio da empresa britânica *Beberibe Water Company* (PEDROSA e PEREIRA, 2000). Referente ao predomínio da iniciativa privada no fornecimento destes serviços básicos, Oliveira (2005, p. 2) nota que:

[...] a iniciativa privada passou a atuar no Brasil, em alguns municípios, na área do saneamento entre o final do século XIX e início do XX com a ampliação do acesso à água através de distribuição de chafarizes e bicas públicas, a captação e a distribuição da água era de responsabilidade de cada vilarejo e, principalmente na implantação das primeiras estruturas sanitárias destinadas à coleta de esgotos, com fins a solucionar problemas de epidemias advindas das precárias condições urbanas.

A partir de 1930, durante o primeiro governo Vargas, existem alguns elementos que merecem ser trazidos ao debate para pensarmos o processo de criação da infraestrutura nas cidades brasileiras. Do ponto de vista econômico: a consolidação da substituição de importações de produtos manufaturados pelos da indústria nacional e uma política nacionalista que impulsiona o desenvolvimento de importantes setores da indústria de base. Do ponto de vista político: o discurso nacionalista que toma para si o poder, centralizando-o na prática de um governo forte. Neste governo, o que verificamos é um conjunto de medidas que aprofundam “[...] a intervenção do Estado na economia através da política trabalhista e do investimento direto na industrialização, com claras diretrizes nacionalistas” (SANTOS, 2012, p. 73). Portanto,

³⁰ Guimarães (2012) nos lembra que neste período os serviços de distribuição de energia elétrica, gás, transporte urbano, transporte ferroviários e similares eram prestados por empresas estrangeiras (inglesas principalmente) por meio de concessões públicas.

o Estado na era Vargas é caracterizado como intervencionista, com uma nítida capacidade regulatória no âmbito do trabalho e dos direitos sociais, atendendo interesses heterogêneos dentro da estrutura do Estado³¹.

Neste percurso, Draibe (1985 apud SANTOS, 2012) ao colocar o sentido da “autonomia do Estado” com base no grau de liberdade e limite estabelecidos pela luta política que interfere na estrutura burocrática-administrativa do mesmo, problematiza que:

Esta autonomia seria, portanto, responsável por fazer do Estado o agente econômico por excelência na medida em que é no âmbito de seu papel dirigente que se conforma uma unidade entre os diferentes interesses, traduzida nos projetos econômicos e sociais propostos como “políticas do Estado” e “para toda a nação”. Dão mostras disso, segundo a autora, a fórmula da “empresa pública” e de “economia mista”, que nucleou os investimentos iniciais básicos da indústria de base (SANTOS, 2012, p. 75).

É por meio desse panorama que o governo, através de um Estado intervencionista, credita as condições indispensáveis de uma economia avançada, edificando a estrutura necessária para o pleno desenvolvimento capitalista.

As concessionárias, em grande maioria inglesas que, no período anterior ao governo Vargas administravam o que podemos chamar de “protoformas do saneamento”, favoreciam os locais onde moravam as famílias ricas, fazendo com que aparecesse, por parte da maioria pobre, da população, descontentamentos com a qualidade e alcance restrito dos serviços prestados. Por isso, na esfera do planejamento e organização dos elementos de infraestrutura, principalmente no saneamento ambiental, o Governo de Getúlio Vargas, a partir da década de 1930, institui e consolida órgãos e entidades municipais de saneamento por todo território brasileiro, quando o Estado passou a criar e gerir, de forma centralizada, os serviços urbanos. É evidente que esse salto qualitativo do ponto de vista de avanços institucionais, de planejamento e investimento em infraestrutura, deve ser correlacionado às reformas político-administrativas e trabalhistas realizadas como

³¹ Neste contexto, a burguesia industrial apoiava Getúlio Vargas por entender a magnitude do protecionismo estatal para o crescimento de suas atividades, embora esse apoio não tenha sido de forma imediata ao governo por conta da resistência à política trabalhista, por exemplo.

expressão da característica intervencionista do Estado para o desenvolvimento das formas capitalistas de produção.

Assim, diante do quadro de deficiência na abrangência e na qualidade dos serviços, o Estado brasileiro passa a se encarregar do abastecimento de água, tendo sua intervenção no setor formalizada mediante a promulgação do Código de Águas de 1934. Para Bueno (1994, p. 94), em âmbito nacional, os principais marcos legais na área de saneamento referem-se justamente à instituição do Código de Águas³², em 1934, normatizando o uso da água no território brasileiro, à criação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), em 1940, e à instituição do Serviço Especial de Saúde Pública, em 1942.

Em consequência dos fatos políticos ocorridos a partir dos anos [19]30 (implantação do Estado Novo), os serviços de água, assim como toda a economia, tiveram forte presença regulamentadora do Estado, como o controle de preços. Muitas das empresas concessionárias estrangeiras foram nacionalizadas enquanto os serviços de água passaram a ser prestados pelo setor público, assim como foi crescente a participação dos recursos fiscais nos investimentos. As prefeituras municipais assumiam os serviços através de autarquias e departamentos próprios, e alguns estados criaram serviços autárquicos para as capitais e para o interior. Entretanto, não havia um sistema regular de financiamento e auxílio para estados e municípios. A atuação da União se dava através da Fundação Serviços de Saúde Pública – FSESP, criada em 1942, e vinculada ao Departamento de Saúde, além das ações dos Departamentos Nacionais de Obras de Saneamento e de Obras contra a Seca, respectivamente DNOS e DNOCS (PEDROSA e PEREIRA, 2000, p. 2).

Desse modo, a estatização do saneamento está vinculada ao crescimento das demandas sociais frente ao avanço da industrialização e urbanização. Não obstante, a inserção do Estado nesse campo também obedeceu à lógica da política macroeconômica que objetivava, sobretudo, dotar as cidades de infraestrutura para atrair investimentos estrangeiros que impulsionassem o desenvolvimento da economia brasileira.

O protagonismo do Estado não se traduziu, entretanto, numa imediata transformação da situação do saneamento. Para Turolla (2002), em âmbito administrativo, não havia um padrão organizado para a distribuição dos serviços de água e esgoto sanitário pelas distintas regiões brasileiras. Já Arretche (2000) identifica

³² Apesar da primazia do referido Código ser a produção de hidroeleticidade, o mesmo determinou diversos instrumentos objetivando melhorar o controle do uso dos recursos hídricos.

que administrativamente e financeiramente havia distinção entre as empresas municipais, provocando numa cobertura insatisfatória dos serviços, “a qual era agravada pela ausência de instituições públicas capazes de realizar o processo de planejamento e de captação e utilização de recursos financeiros que alavancassem o desenvolvimento do setor” (GUIMARÃES, 2012, p. 18).

O período republicano “democrático”, especificamente entre os anos de 1956 e 1961 consolida a constituição do capitalismo no Brasil alçando-o à fase da industrialização pesada. Para Fernandes (2006 apud SANTOS, 2012) esse momento integraliza a revolução burguesa no Brasil. Pois,

[...] esse processo [corresponde à] constituição simultânea das estruturas sociais e políticas da dominação e do poder burguês. Nesse momento, constituem-se concomitantemente as bases materiais sobre as quais repousa o poder da burguesia, assim como as estruturas políticas – o Estado – através das quais a dominação e o poder burguês se expressarão e se exercitarão como um poder unificado, como interesses especificamente de classe [que], podem ser universalizados, impostos por mediação do Estado a toda comunidade nacional e tratados como se fossem os interesses da Nação como um todo (FERNANDES, 2006 apud SANTOS, 2012, p. 77).

Entretanto, pensando-se nas medidas de política social, Santos (2012) coloca esse período como inexpressivo, consistindo numa espécie de “vazio” entre dois períodos extremamente significativos desse ponto de vista: 1930-1943 e 1966-1971.

No campo político, foi um período turbulento de sucessões presidenciais, explicado pela fragilidade nas bases de apoio desses líderes políticos demonstrativa da variação de interesses e forças sociais em movimento. Uma das variáveis em jogo foi o que se chamou de “getulismo”, se expressando nos grupos com perspectivas nacionalistas ou não. Segundo Santos (2012), todos os presidentes dessa época fracassaram ao tentar enfrentar o agravamento da crise que vinha se arrastando, com aumento da inflação e bloqueio do crescimento econômico, na medida em que as agências de financiamento condicionavam seu apoio para novos investimentos e reorganização da dívida externa a medidas impopulares – expressas em uma política econômica rígida que sacrificava vários setores e classes trabalhadoras. Tais imposições reduziam ainda mais a base de apoio já enfraquecida desses governantes e sucessivas desistências em relação a essas tentativas, provocando distanciamento

(em maior ou menor proporção) em relação ao FMI e aos Estados Unidos, explicado pelo modo nacionalista de governar.

O investimento em saneamento ambiental, muito se explica nesse período pelo plano de desenvolvimento econômico, especialmente a partir de 1951, com o retorno de Vargas à presidência, que concebia como solução a diversos problemas na área de infraestrutura os investimentos a serem privilegiados no setor da indústria de base. Assim, a urbanização e desenvolvimento econômico, a partir da segunda metade dos anos 50, ampliou a necessidade de serviços urbanos em geral, e de saneamento em particular. No ano de 1953 foi lançado o Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água que contou com grande intervenção dos organismos internacionais, promovendo a descentralização das ações pela União e incentivando a municipalização dos serviços, mediante autarquias e empresas de economia mista. Entretanto, “os recursos fiscais alocados foram insuficientes para atender às necessidades, fazendo decrescer os índices de atendimento de água e esgoto” (PEDROSA; PEREIRA, 2000, p. 2).

Podemos observar, neste estágio, a interferência e a atuação direta do Estado no fomento das obras e organização da infraestrutura – como uma das suas tarefas elementares – embora existam empresas estrangeiras e, portanto, capital internacional no desenvolvimento dos projetos, execução, gestão e investimento nas obras de infraestrutura. Essa presença revela formas utilizadas pelo capital para diversificar seus investimentos, sendo meio de alcançar seu objetivo de acumulação na exploração de determinado serviço.

Esse curso intervencionista do Estado na perspectiva desenvolvimentista, embora com algumas peculiaridades, também foi marca dos governos Juscelino Kubitschek (JK) e João Goulart. Segundo Guimarães (2012), o cenário do saneamento modificou-se nesse momento, mais especialmente em 1961 com a formulação da Carta de Punta Del Este³³. Este documento dispunha de diretrizes que visavam garantir a ampliação dos serviços de água e esgoto na América Latina. Nesse momento, a prevalência da gestão dos serviços de água e esgoto sanitário estava sob a administração das prefeituras, com municípios e estados em trabalho articulado.

³³ “A referida Carta foi elaborada por ocasião da Conferência no Uruguai em 1961. O teor do documento trata do desenvolvimento social e econômico dos países latino-americanos via políticas públicas, fundamentado na doutrina da segurança e na intervenção do Estado na economia” (GUIMARÃES, 2012, p. 18).

Entretanto, com o Golpe Militar de 1964 modifica-se a configuração das políticas governamentais, que passaram de uma atuação descentralizada para uma em que os processos de decisão e gestão centralizaram-se no âmbito do governo federal.

Assim, no período da ditadura militar, aprofunda-se o planejamento e investimento nas ações do saneamento, se colocando como marco na expansão das redes de infraestrutura do país e na reestruturação institucional no setor. Essa característica não é um fato isolado, conforme depreende-se nas análises de Behring (2008, p. 146 – grifos do original):

[...] no período 1966-76 foram criadas mais empresas estatais que nos sessenta anos precedentes, no entanto sem a mobilização e a legitimidade política dos processos anteriores, marcados pelos projetos de cariz nacionalista, além de desenvolvimentista e estatista, que polarizavam a sociedade antes do golpe. Ocorreu no pós-64 uma forte intervenção do Estado em ramos diversificados da economia, nos quais havia incapacidade ou desinteresse do setor privado, no mesmo passo em que o Estado se colocava como *partner* do capital nacional – dada sua fragilidade – e facilitava a penetração do capital estrangeiro no nível da produção. Houve, quando da intervenção do Estado como produtor, estatização, sem ideologia estatizante e sem legitimidade política, o que, é possível inferir, poderia explicar em parte a apatia atual em relação à maioria dos processos de privatização. Ou seja, este é um antecedente importante para compreender o ambiente intelectual e moral para a viabilização da contrarreforma do Estado nos anos 1990.

Foi por meio da instituição da Política Nacional de Saneamento (lei federal nº 5.318/1967) e do Sistema Nacional de Saneamento, que se desencadeou a elaboração do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) – como um instrumento voltado para centralizar o setor e ampliar os serviços –, e a área passou a contar com mais clara, rígida e centralizada regulamentação. Conforme Nobre (2009, p. 6), essa nova política objetivou impulsionar a concessão dos sistemas e serviços de saneamento para empresas públicas, “com forte financiamento federal, gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)³⁴, com recursos de financiamentos internacionais e especialmente do recém-criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1969”.

³⁴ “BNH (criado em 1964 pela Lei Federal nº 4.380) foi a entidade responsável pela execução da política de saneamento. No mesmo ano de elaboração do PLANASA, o BNH foi transformado em empresa pública de personalidade jurídica de direito privado, garantindo maior flexibilidade de atuação” (NOBRE, 2009, p. 6).

Em 1964 o Governo Federal criou o Banco Nacional Habitação – BNH, para operacionalizar sua política urbana e, em 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS³⁵, a principal fonte de financiamento dos programas de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento. Este instrumento tinha dupla função: de fundo indenizatório (em caso de demissão do empregado) e fonte de financiamento da política habitacional de interesse social. Em 1968 foram instituídos os Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento, respectivamente SFH e SFS. Entretanto, somente em 1969 o Decreto-Lei nº 949 autoriza o BNH a aplicar os recursos do FGTS no setor de saneamento. Dessa forma, estavam criadas as condições para a expansão do setor (PEDROSA; PEREIRA, 2000, p. 3).

Assim, o PLANASA elaborado em 1971, representou a política do governo federal para a provisão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos diversos estados da Federação. Atrelado ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDES), entre 1967 e 1976; ao Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) e aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND 1 e 2 – entre 1972 e 1974), essa iniciativa demonstra a valorização do processo de planejamento e de investimentos em obras do setor de infraestrutura pesada que ampliaram, como nunca visto na história do saneamento brasileiro, as redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário. As intencionalidades subjacentes a isso sem dúvida relacionam-se, sobretudo, à necessidade de "impulsionar o crescimento da economia e da industrialização brasileira e, evidentemente, garantir as condições para o desenvolvimento das relações capitalistas de produção e de reprodução social" (NOBRE, 2009, p. 6-7).

A execução desse processo exigiu a aderência dos governos estaduais e municipais ao Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e à constituição de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). Portanto, o plano se assentava na concessão, por parte dos municípios, dos direitos de exploração dos serviços de saneamento às CESBs de seus respectivos estados sendo a gestão da política de saneamento responsabilidade do BNH e pelo seu financiamento do SFS.

Neste contexto, no período de 1968 a 1970 o BNH e o SFS estimularam a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) como principais agentes de implementação da política de saneamento e a delegação dos serviços à estas pelos municípios, sob regime de concessão. Concomitantemente, pregava

³⁵ O Fundo foi constituído pela alíquota de 8% dos salários, pagos pelos empregadores.

a criação dos Fundos Estaduais de Água e Esgoto (FAEs) para fornecer a indispensável contrapartida estadual aos empréstimos do SFS. Solidificava-se o BNH como órgão central e normativo do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e as CESBs como órgãos executores do programa, em nível estadual. Neste período, o BNH estabeleceu as regras básicas para financiamento, destacando-se a repartição dos recursos destinados aos investimentos em: (i) 37,5% de recursos oriundos do SFS, (ii) 37,5% de recursos provenientes de Fundos de Financiamento de Água e Esgotos – FAEs, estaduais, e (iii) 25% de recursos fiscais destinados aos municípios beneficiados (PEDROSA; PEREIRA, 2000, p. 3 e 4).

Assim, podemos constatar que estava organizada a estrutura institucional e financeira do setor de saneamento sintetizado nos seguintes aspectos, conforme Pedrosa e Pereira (2000): 1) centralização decisória e dos recursos na União; 2) execução da política nacional pelo BNH, incluindo a normalização dos serviços e investimentos; 3) financiamento do setor baseado em tarifas reais e subsídios cruzados; 4) financiamento dos investimentos através do SFS, especialmente o FGTS; 5) estabelecimento das CESBs como principais prestadoras dos serviços; e 6) estabelecimento de programas e subprogramas para financiamento de investimentos.

Rezende (1996, p. 91), ao discutir o monopólio estadual do saneamento tomando por base a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), evidencia que a lógica geral desses monopólios se conectava à tentativa de oferecer efeitos redistributivos intramunicípios por meio dos subsídios cruzados. Desta maneira, “os municípios mais pobres seriam atendidos a partir dos sistemas financeiramente viáveis. As decisões alocativas e de planejamento passariam a ser consideradas não mais município a município, mas por uma perspectiva integrada” (idem).

Ainda segundo o autor, as companhias estaduais tinham um funcionamento bastante padronizado quanto aos seus procedimentos internos, metodologias tarifárias e, especialmente, com relação ao formato dos projetos e classificações técnicas. A missão institucional da COMPESA, ressalta Rezende (1996, p. 91), “esteve integrada aos interesses nacionais: provisionar os serviços de saneamento básico em bases empresariais”. Cabe salientar que esses monopólios estaduais não possuíam nenhuma autonomia acerca dos gastos, dos preços praticados ou com relação ao tempo de alcance das metas estipuladas.

A companhia, segundo a agenda planasiana, movia-se dentro da meta de viabilizar a autossustentação econômico-financeira a médio e longo prazos. Para isto, os recursos necessários para a expansão e manutenção dos sistemas realizados adviriam de duas fontes: das tarifas e dos Fundos Rotativos Estaduais (FAEs), montados a partir de contrapartidas dos governos estaduais, municipais e federais (REZENDE, 1996, p. 92).

Do mesmo modo, outros aspectos imprescindíveis nessa fase, de acordo com Rezende (1996), são: a estabilidade nos cargos de direção da empresa, o alto subsídio de tarifas e a despreocupação com questões comerciais e financeiras.

Arretche (2000), ao analisar brevemente o PLANASA, destaca que na década de 1970 os serviços de saneamento ambiental ampliaram-se tendo como fator preponderante a consolidação da urbanização brasileira. Segundo a autora, o PLANASA apresentou como resultado o aumento de domicílios urbanos conectados à rede geral de abastecimento de água, que era o serviço prioritário do plano. Como exemplificação, a autora traz que o total de domicílios abastecidos pela rede de distribuição de água foi de 55% em 1970 para 84% em 1983. Por sua vez, os domicílios ligados ao serviço de esgotamento sanitário que representavam 22% em 1970 ficaram em torno de 35 a 40% em 1983.

Portanto, o PLANASA foi o instrumento que possibilitou a articulação financeira, administrativa e a modernização do setor. No entanto, é importante frisar que esse aumento na cobertura dos serviços de saneamento não se deu sem desigualdades, “a começar pelo abastecimento de água que propiciava retorno mais rápido do capital investido, o atendimento privilegiado às regiões sul e sudeste do país, às cidades com maior população e aos grupos de renda mais elevada” (GUIMARÃES, 2012, p 34).

Assim, apesar do PLANASA não cumprir as metas estabelecidas, em relação ao atendimento universal da população, sua implementação melhorou nitidamente as condições urbanas de abastecimento de água alcançando, na década de 1980, 80% da população urbana no Brasil. Desse modo, constatamos que a construção da política de saneamento ambiental no período examinado nesta sessão reflete as características predominantes do Estado intervencionista, com clara capacidade regulatória e fortes diretrizes político-econômicas nacionalistas e o Estado criando as condições indispensáveis para o desenvolvimento da economia capitalista, em especial nos governos Vargas e ditatoriais. Neste contexto, o saneamento se coloca

como uma demanda social necessária ao desenvolvimento da economia brasileira, sobretudo com o avanço da industrialização e urbanização.

2.2.2 – Regressão nos investimentos do saneamento ambiental e fortalecimento da tendência privatizante (1988-2002)

Este segundo período, embora suceda uma fase de extrema relevância para a organização institucional e financeira do saneamento, é caracterizado pelo predomínio do refluxo dos investimentos, advindo das constantes reduções nos investimentos públicos em geral e em infraestrutura particularmente. O contexto foi de “elevada inflação e dívida externa que, associados à falta de transparência e corrupção nos órgãos governamentais, levaram à forte crise econômica nos primeiros anos da década de 1980” (NOBRE, 2009, p. 9).

No setor de saneamento, nesse estágio, ocorre o enfraquecimento do PLANASA e o colapso do BNH em 1986, fase em que o governo federal parou de realizar repasses a fundo perdido para as CESBs e começou, cada vez mais, a fazer empréstimos internacionais, especialmente junto ao Banco Mundial. Cabe destacar que em 1988 foi promulgado o novo ordenamento institucional do Brasil, a Constituição de 1988 que, apesar de assegurar o saneamento ambiental como direito de todos, não alterou o déficit de acesso a esse serviço na realidade objetiva. O que podemos observar é que antes da Constituição Federal (CF) de 1988 havia um debate em torno da reformulação do papel do Estado frente às políticas de saúde e saneamento ambiental. Essas proposições despontam num espaço de forte discussão sobre a reforma sanitária e de mudança da política de saneamento do país, perante o colapso do PLANASA em 1986.

O estabelecido no inciso IV, do art. 200, da CF (1988, p. 116) define como parte das responsabilidades e atribuições do SUS “[...] participar da formulação de políticas e da execução das ações de saneamento básico”. Desse modo, percebemos claramente a associação da área do saneamento ao campo da saúde e, portanto, sua consideração como um serviço de promoção e de proteção de saúde da população. Borja e Moraes (2006) sinalizam, contudo, que apesar do avanço constitucional, essa previsão jurídica de definição das políticas pouco interferiu nas relações entre ambas as áreas, especialmente na de saneamento ambiental, que passava por uma estagnação financeira que foi agravada na década de 1990.

Naquele momento, e até hoje, duas noções estão colocadas: a primeira considera o saneamento básico como uma medida de infraestrutura das cidades, como um investimento necessário à reprodução do capital, como um serviço que deve ser submetido à lógica empresarial, tendo a auto sustentação como um pressuposto fundamental, e a segunda, como uma medida de saúde pública e, conseqüentemente, integrante da política social (BORJA; MORAES, 2006, p. 6).

A crise internacional da década de 1970 aliada às suas consequências econômicas e sociais (déficit público, dívida pública, inflação, aumento de desemprego etc.) fizeram com que o Brasil chegasse aos anos 1980 com altas taxas inflacionárias e agravamento das dívidas interna e externa. Segundo Guimarães (2012), o endividamento externo sucedeu a assinatura de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que constituiu um duro impacto recessivo, levando a uma grave crise de arrecadação do FGTS, em virtude das altas taxas de desemprego. Essa crise resultou na extinção do BNH, aumento das dívidas das CESBs e afetou substancialmente os investimentos no setor de saneamento levando, por fim, à extinção do PLANASA em 1992.

Nesta conjuntura, o Governo Fernando Collor de Mello, mediante “reformas” administrativas e econômicas estabelece o processo de ampliação das concessões às empresas privadas e de reformas rumo à privatização do saneamento ambiental no Brasil, com mudanças institucionais e normativas em âmbito nacional. Neste mesmo cenário, em 1990, foi estabelecido o Programa Nacional de Desestatização (PND) – Lei Federal nº 8.031/1990 –, e a Lei de Concessões em 1995 – Lei Federal nº 8.987, autorizando a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada. Portanto, através da legalidade o Estado, via diretrizes neoliberais, permitia concessões às empresas privadas e promovia as privatizações propriamente ditas.

Nos governos federais que se seguiram ao primeiro governo civil de José Sarney, (i.e., Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso) foram criados vários programas federais em saneamento com recursos oriundos do FGTS, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, o Programa de Financiamento a Concessionários Privados em Saneamento (FCP/SAN), sob a alegação de ampliar a cobertura dos serviços, procurava atrair investidores privados concedendo empréstimos com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e do FGTS. Já o Programa de Modernização do Setor de Saneamento tinha como

objetivo reformar o setor e ampliar o desenvolvimento operacional das CESBs (GUIMARÃES, 2012, p. 20).

Esse novo modelo de gestão do saneamento ambiental praticado objetivava, em tese, garantir a universalização dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento dos resíduos nas áreas urbanas. Assim, observa-se uma reconfiguração institucional com a extinção do PLANASA em 1992, por meio da resolução nº 76 do Conselho Curador do FGTS e, em seguida, a instituição de planos e programas nacionais fragmentados para área do saneamento, caracterizados por ações pontuais e desarticuladas que também contavam com recursos do Banco Mundial. Desse modo,

No novo quadro institucional que se desenhou a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, marcado pela descentralização político-administrativa e fiscal, o governo federal demonstrava uma nova disposição a buscar modelos gerenciais inovadores, visando descentralizar e ao mesmo tempo integrar o planejamento, o financiamento e a implementação de políticas públicas estratégicas nas três esferas de governo. **Assim, a descentralização, a “flexibilização” institucional e a desregulamentação, que implicam a abertura do setor a prestadores de serviço diversificados (empresas privadas, consórcios intermunicipais ou cooperativas, ao lado das CESB e autarquias municipais), destacaram-se como diretrizes básicas reiteradas nas propostas para uma nova Política Nacional de Saneamento emanadas do governo federal a partir de 1990** (VARGAS; LIMA, 2004, p. 73 – Grifos Nossos).

A afirmação de Costa e Fizon que se segue, evidencia a polarização presente desde o final da década de 1980 envolvendo a natureza dos serviços de saneamento:

Essa limitação ao acesso através das leis de mercado indica outro aspecto restritivo da política pública para o setor: o saneamento foi encarado como um investimento financeiro que devia ser remunerado a preços de mercado. Obviamente que essa não deve ser a lógica para o setor, caso ele possa ser pensado não só como mais um investimento em infraestrutura rentável à reprodução do capital, mas como um item da política social (COSTA; FIZON, 1989, p. 3).

Essa polarização é explicitada por Borja e Moraes (2006) ao sinalizarem alguns marcos legislativos em âmbito nacional que ora direcionavam o saneamento à lógica do direito social, ora a do mercado. Dentre esses marcos nacionais, destacamos o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº. 199, em 1993, que dispunha sobre a Política

Nacional de Saneamento, tendo como referência o projeto de lei nº. 53 de 1991 da então deputada Irmã Passoni (PT-SP). Esse PCL previa acesso ao saneamento de forma universal e igualitária, a participação da população, a descentralização das ações nos três níveis de governo, a integração interinstitucional, para além de apresentar o saneamento como **um direito e dever de todos e obrigação do Estado**. Apesar do PCL nº. 199 ter sido aprovado em 1994 pelo Congresso Nacional, Borja e Moraes (2006) assinalam que o mesmo foi vetado integralmente no começo de 1995 pelo então recém-vestido ao cargo de presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC). Naquela ocasião, já se desenhava a diretriz política de FHC para a privatização dos serviços de saneamento marcada, como os demais aspectos macroeconômicos e sociais desse período, pelo “mantra” neoliberal do Estado mínimo.

Um dos principais argumentos que caracterizam a privatização do saneamento é resultante de uma suposta ineficiência do setor estatal em gerir os recursos hídricos, conforme verificamos a seguir:

[...] há, no setor de saneamento, excelente potencial para investimento de capitais excedentes. **Os defensores da privatização do saneamento básico denunciam que o PLANASA está em crise devido à má gestão das companhias estatais, pela burocracia pública e pela falta de recursos.** No entanto, tais causas não são fundamentos para se sugerir uma crise no modelo. Ao contrário, o que se verificou no final da década de 1980 foi uma mudança na política econômica que restringiu os investimentos estatais nos setores de serviço público para abrir caminho para exploração privada desses serviços (GOMES, 2011, p. 184 – Grifos Nossos).

Do mesmo modo, Gomes (2013) destaca que a entrada do capital privado no setor de saneamento do Brasil é a principal característica dessa área no século XXI, com patrimônio líquido ajustado de cerca de 13 bilhões de dólares, “observa-se que indubitavelmente o serviço de saneamento, ainda hoje muito restrito à esfera pública, é um atrativo escaudouro para o capital que busca investimentos para manter elevadas as suas taxas de lucro” (GOMES, 2013, p. 65 e 68).

O período que precedeu a lei nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, foi marcado pela rígida política de saneamento centralizada no governo federal e executada em nível estadual via CESB, consolidada pelo modelo PLANASA (1971-1986). Com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 196 e 200, associou-se a área do saneamento ao campo da saúde pública,

considerando-o como um direito de todos e dever do Estado e, ao mesmo tempo, em seu art. 175, estabeleceram-se as bases legais para o surgimento de instrumentos de participação privada na prestação dos serviços públicos, com posterior elaboração de dois instrumentos de maior relevância – a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995) e a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) (TALARICO, 2013).

Durante a década de 1970, o PLANASA possibilitou um grande aumento no acesso à água tratada; contudo, o início da década de 1990 já evidenciava que as restrições orçamentárias do Estado brasileiro impossibilitariam que o setor de saneamento básico pudesse continuar a se desenvolver sem a presença do capital privado (FUJIWARA, 2005). Sobre isso, Vargas e Lima (2004) apontam a reestruturação do Estado com uma política neoliberal como tendência da privatização do setor de saneamento o que, indubitavelmente, tem rebatimentos na suposta ineficiência do setor estatal em gerir os recursos hídricos:

Como observou Vargas (2002), **o modelo de organização e gerenciamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das cidades brasileiras, depois de passar por quase vinte anos de gestão centralizada durante o regime militar, [...], vinha sendo paulatinamente reestruturado ao longo da última década, quando avançaram as políticas de descentralização, ‘privatização’ e reordenamento do aparato jurídico e administrativo de regulação do setor.** As mudanças em curso, que tiveram maior impulso sob o governo do presidente Cardoso, **podiam ser caracterizadas, grosso modo, como a transição de um modelo de serviço público estatal centralizado para um modelo descentralizado e “flexível”, com prestadores públicos e privados disputando um mercado ao mesmo tempo “aberto” e “regulado”,** tal como ocorrera noutros serviços industriais de utilidade pública neste período, refletindo o alinhamento inconfesso daquele governo com as teses neoliberais do chamado Consenso de Washington. Apesar do saneamento ambiental poder ser visto como atividade estratégica para a melhoria da saúde pública e o desenvolvimento socioeconômico do país, contribuindo não apenas para diminuir a incidência de doenças e as despesas com assistência médico-hospitalar, mas também para aumentar a renda e o emprego entre as populações de baixa renda, **o investimento público neste setor sofreu um forte declínio a partir da década de 90, particularmente durante os dois mandatos do presidente Cardoso. A política de ajuste fiscal daquele governo, assim como a opção por uma estratégia privatizante de modernização deste setor, como parte de um projeto mais amplo de Reforma Gerencial do Estado** (SILVA, 2002), levou à imposição de restrições draconianas de endividamento às companhias estaduais e entidades municipais de saneamento, que se viram impedidas de acessar os recursos do FGTS destinados ao setor, ao passo que os mesmos eram disponibilizados a algumas concessionárias privadas (VARGAS; LIMA, 2004, p. 68 -70 – Grifos Nossos).

As diretrizes neoliberais são elaboradas, de acordo com Behring (2008, p. 177), no sentido de uma reorientação da política econômica e função do Estado, com clara redefinição da relação público-privado, apontando como solução para o “inchaço” do Estado minimizá-lo no campo social e colocar o mercado como principal alternativa para a satisfação das necessidades humanas. Nesse sentido, é o mercado que determina o espaço legítimo do Estado e compete a este as restritas funções, tanto de prover a estrutura para o mercado – como aconteceu com o saneamento ambiental –, quanto de prover os serviços que o mesmo não tem interesse ou não pode fornecer.

O que desejam e pretendem, em face da crise contemporânea da ordem do capital, é erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrático de controle do movimento do capital. O que desejam e pretendem não é “reduzir a intervenção do Estado”, mas encontrar as condições ótimas (hoje só possíveis com o estreitamento das instituições democráticas) para direcioná-la segundo seus particulares interesses de classe (NETTO, 2012, p. 88).

Em razão disso é que a ofensiva neoliberal é defendida pela grande burguesia e, ao legitimá-la, o Estado vem abrindo mão, entre outras coisas, de seu dever em proteger e regular os diversos elementos ambientais, transferindo sua exploração a empresas privadas. Viegas (2005) afirma que o Banco Mundial e as Nações Unidas conceituam a água como uma “necessidade humana” e não como um “direito humano”. Para o autor essa distinção é de extrema relevância, tendo em vista que o segundo é inalienável, ao contrário da primeira. Em sentido oposto, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2016, p. 2) demarca que a ONU reconheceu o saneamento ambiental como um direito humano em janeiro de 2016, ao passo que evidencia que para o relator da ONU sobre os direitos humanos à água potável e ao saneamento básico, o brasileiro Léo Heller, o reconhecimento “dá para as pessoas uma percepção mais clara do direito (ao saneamento), fortalecendo sua capacidade de reivindicá-lo quando o Estado falha em prover os serviços ou quando eles não são seguros, são inacessíveis ou sem a privacidade adequada”.

Ainda segundo o DIEESE (2016), o grande quantitativo de recursos necessários, assim como as dificuldades financeiras e operacionais enfrentadas por uma parte do conjunto das CESBS, tem provocado um intenso debate acerca do melhor caminho para se atingir a universalização da política de saneamento. Dessa forma, o que se verifica atualmente é, em geral, “uma estratégia de inserção da iniciativa privada no setor, seja por meio da constituição de Parcerias Público-Privadas

(PPPs) ou mesmo de tentativas de privatização de empresas estatais” (DIEESE, 2016, p. 3).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 a 2002, verifica-se uma desestatização e o refluxo de investimentos em saneamento. Foram concretizadas dezenas de concessões a empresas privadas para prestação de serviços de água e esgoto. Em âmbito estadual, há destaque para a privatização no Tocantins, ocorrida no ano de 1998 e Amazonas, no ano 2000. De acordo com Viveiros (2001), em texto publicado na Folha de São Paulo sobre os investimentos em saneamento no governo FHC, comparando-se seus dois mandatos, o governo federal reduziu rigorosamente os gastos com saneamento. De 1995 a 1998, por exemplo, FHC gastou cerca de R\$ 4 bilhões nos serviços da área de saneamento, especialmente no abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos – média de R\$ 1 bilhão por ano. Contudo, de 1999 a 2001 esse valor caiu para R\$ 790 milhões – média anual de R\$ 263 milhões. Viveiros (2001, n/p) destaca que a justificativa utilizada para o declínio nos investimentos a partir de 1998 “[...] foi a necessidade de controle do endividamento público determinada naquele ano no acordo entre o governo brasileiro e o FMI”. Além disso, “os recursos do FGTS, os maiores financiadores do setor de saneamento, foram praticamente bloqueados, e as empresas públicas e privadas tiveram dificuldades em conseguir fôlego financeiro para novas obras” (VIVEIROS, 2001, n/p).

Para Behring (2008, p. 175), o projeto de FHC representou um novo pacto político em torno do Estado intermediário (nem liberal, nem intervencionista), “cuja existência está condicionada aos processos de privatização [...] e de liberalização econômica”.

É importante salientarmos que esse processo não foi aceito de forma inerte pela sociedade civil organizada. Movimentos sociais e organizações dos trabalhadores do setor de saneamento travaram resistência ao processo de privatização, fato que corroborou para um maior avanço neste campo. Assim, mesmo diante de um quadro de diversas privatizações de empresas públicas (TELEBRÁS e Vale do Rio Doce, por exemplo), o campo do saneamento, apesar de inúmeras tentativas por intermédio de normatizações, não avançou substancialmente rumo à privatização ou concessão dos serviços para empresas privadas, tendo em vista que os municípios que concretizaram essa movimentação não representavam maioria da

prestação do serviço do saneamento ambiental³⁶. Podemos observar recentemente, *pelos dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), divulgada pelo IBGE (2020), que a participação de empresas privadas na execução dos serviços de abastecimento de água por rede no país caiu de 4,5% dos municípios, em 2008, para 3,6% em 2017. Assim, somente 200 cidades tinham o serviço prestado por companhias privadas.* Nos demais municípios, o abastecimento é prestado pelas prefeituras e companhias de saneamento públicas.

Contudo, por meio da implementação da política de ajuste fiscal proposta pelo FMI e outras instituições multilaterais, o governo FHC rompeu com novos financiamentos para habitação, saneamento e serviços de infraestrutura prestados por órgãos estatais. Nesse momento, inegavelmente, houve um estímulo à privatização dos serviços de saneamento com a abertura de uma linha de crédito para empréstimo de recursos à iniciativa privada.

Portanto, verificamos que o saneamento ambiental no período examinado nesta sessão sofreu grandes retrocessos no campo dos investimentos em virtude do cenário de intensificação do neoliberalismo especialmente a partir da década de 1990 no governo FHC, com redimensionamento da relação Estado e mercado. Assim, a característica predominante nesta fase é de um Estado mínimo para os investimentos sociais e máximo para atender aos interesses capitalistas, onde o mercado se torna a principal instância reguladora no desenvolvimento dos serviços públicos expressando fortes tendências privatizantes ao saneamento ambiental.

2.2.3 – Retomada de investimentos e a reconstrução da política de saneamento (2003-2009)

Nesse período, compreendido entre os anos de 2003 a 2009, sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, há uma retomada de investimentos em saneamento e infraestrutura em geral, além da paralisação do processo de privatização das empresas do setor e da reconstrução da política nacional da área.

É neste contexto que se insere a criação do Ministério das Cidades e a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação, da

³⁶ O que difere da realidade atual do ponto de vista institucional, haja vista o “novo” marco legal do saneamento. Adiante trataremos com mais clareza acerca desta observação.

Política Nacional de Saneamento e Política Nacional de Transporte e Mobilidade. Além disso, neste período, foi instituída a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) vinculada ao Ministério das Cidades, que caracteriza o esforço em fortalecer o órgão institucional responsável pela gestão da política nacional de saneamento. Observa-se uma busca em retomar o desenvolvimento urbano como eixo de desenvolvimento do país, estruturando e articulando as políticas setoriais (NOBRE, 2009, p. 11).

No que se refere ao contexto socioeconômico e político ideológico, alguns autores caracterizaram o período do governo Lula como neodesenvolvimentista, na medida em que teria se colocado como um Estado interventor nos moldes no desenvolvimentismo. Ao discutir o conceito de nacional-desenvolvimentismo (ND) no governo Lula, Gonçalves (2012) parte da hipótese de que no Brasil, durante estes governos (2003-2010), o que ocorreu foi o que se pode denominar *Nacional-Desenvolvimentismo às avessas*, já que os eixos estruturantes do ND foram invertidos.

Um primeiro ponto, neste sentido, é que o ND pode ser conceituado em síntese, segundo Gonçalves (2012, p. 6), como “[...] o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo”. É, portanto, a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na autonomia dos países. Segundo Gonçalves (Idem), no plano estratégico o ND tem como foco o crescimento econômico, baseado na mudança da estrutura produtiva (industrialização substitutiva de importações) e na redução da vulnerabilidade externa estrutural. Este último aspecto, o autor afirma que se sustenta em três pilares: 1) Alteração do padrão de comércio exterior – menor dependência em relação à exportação de *commodities*, mudança na estrutura de importações e redução do volume de importações industriais; 2) Avanço tecnológico – fortalecimento do sistema nacional de inovações; 3) Regime distinto para o capital estrangeiro, ou seja, “ausência de tratamento nacional via, por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais” (Idem, p.6). Assim, percebe-se que o ND, em termos estratégicos, envolve mudanças nas estruturas de produção, comércio exterior e de propriedade. Observem o quadro a seguir, que sintetiza as análises de Gonçalves.

Quadro 2: Características do nacional-desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo às avessas do Governo Lula³⁷

Nacional-desenvolvimentismo	Nacional-desenvolvimentismo às avessas – Governo Lula
Industrialização	Desindustrialização
Substituição de importações	Dessubstituição de importações
Melhora do padrão de comércio	Reprimarização das exportações
Avanço do sistema nacional de inovações	Maior dependência tecnológica
Maior controle nacional do aparelho produtivo	Desnacionalização
Ganhos de competitividade internacional	Perda de competitividade internacional
Redução da vulnerabilidade externa estrutural	Crescente vulnerabilidade externa estrutural
Desconcentração do capital	Maior concentração do capital
Subordinação da política monetária à política de desenvolvimento	Dominação Financeira

Fonte: Gonçalves (2012, p.23).

Podemos constatar, através do quadro 1, que a inversão do que caracteriza o nacional-desenvolvimentismo no governo Lula é o que permite que seja adjetivado por Gonçalves (2012) como sendo “às avessas”. Esse resultado tem sérias implicações quanto à trajetória futura do país, pois reduz a capacidade estrutural do Brasil de resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos.

O movimento desenvolvimentista no Brasil foi caracterizado pelo auge da industrialização, ou seja, trata-se de um conceito designado para nominar o processo de crescimento do país a partir dessa industrialização. Sabe-se que esta ocorreu mediante o intenso fluxo de Investimentos Externos Diretos (IEDs) atraídos para o Brasil, que incrementou seu potencial produtivo, incorporando, mesmo que de modo associado e dependente, componentes tecnológicos da produção industrial (SANTOS; ACIOLY, 2015).

Do fim da ditadura nos anos 1980 até os dias atuais, o que aconteceu no Brasil foi a desindustrialização, visto que o parque industrial se reduziu bastante e aumentou o volume de dependência da balança comercial com relação ao agronegócio. Essa

³⁷ Para fins de atingir seu objetivo, qual seja, demonstrar empiricamente que as estratégias e políticas no Governo Lula têm resultados que são consistentes com o que se pode chamar de nacional-desenvolvimentismo às avessas, Gonçalves (2012) se detém a oito eixos primordiais para discutir o ND no governo Lula: estrutura produtiva; padrão de comércio; progresso técnico; origem de propriedade; competitividade internacional; vulnerabilidade externa; concentração de capital; e dinâmica financeira.

tendência é crescente no Brasil como resultante da atual crise capitalista que, já na década de 1980 atingiu esses parques industriais recém-montados a partir do capital monopolista (SANTOS, 2012). Este capital em crise, por sua vez, reduz o investimento industrial nos países periféricos, obrigando-os a encontrar outras “saídas”. Isso levou os

Estados nacionais [a] dificuldades em desenvolver políticas industriais, restringindo-se a tornar os territórios nacionais mais *atrativos* às inversões estrangeiras. [...] uma das funções econômicas do Estado — a qual Mandel caracteriza como sendo de assegurar as condições gerais de produção — passou a ser garantia dessa *atratividade*, a partir de novas relações entre este e grupos mundiais, onde o primeiro tem lugar cada vez mais subordinado. Dentro disso, os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação em nome da *competitividade* (BEHRING, 2008, p. 59 apud SANTOS; ACIOLY, 2015, p. 257 – Grifos das autoras).

O chamado ND ocorre, portanto, em outro contexto. No momento do que parte dos analistas chamou de “neodesenvolvimentismo” o que predomina é a crise do capital, traduzida em retração dos IEDs levando o Estado a uma tendência de desregulamentação para manter essa “atratividade”, enquanto o novo modo de regulação. Isso se associa à privatização, tensionando para uma política econômica nos países periféricos cuja intencionalidade é explorar todos os elementos com potenciais de rentabilidade. Desse modo, não dá para considerar que essas intervenções que aconteceram no contexto dos governos petistas possam ser alçadas ao mesmo patamar do que foi o desenvolvimentismo na primeira metade do século passado, que tinha como uma das suas principais características o crescimento econômico a partir da industrialização nacional.

Contraditoriamente, é nesse período que se aprova a nova Lei do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007), após diversas negociações entre setores do governo e da sociedade civil. Essa lei representa a principal mudança no marco legal regulatório em âmbito nacional desde a elaboração do PLANASA. Todavia, paralelamente, e de forma contraditória à paralisação do processo de privatização das empresas públicas, o governo federal aprovou a lei que instituiu as Parcerias Público Privadas (PPPs) –

Lei Federal nº 11.079/2004, colocada como alternativa para viabilizar as obras de infraestrutura.

Assim, conforme Guimarães (2012), o saneamento nos anos 2000 passou a se estruturar legalmente a partir das seguintes legislações: a Lei Nº 11.107/1995 (Lei de Consórcios Públicos); o Convênio de Cooperação e Gestão Associada; a Lei Nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e a Lei Nº 11.445/2007 (a Política Nacional de Saneamento Básico). Esta última lei determina diretrizes nacionais sobre planejamento, fiscalização, regulação e controle social, gestão associada de entes da federação, atuação dos prestadores de serviços públicos e privados, elaboração obrigatória de Planos de Saneamento Básico Municipal, Regional e Nacional. Da mesma forma, ainda estabeleceu os princípios da universalização do acesso, tal como da articulação com outras políticas públicas como as de Saúde, Urbana e Ambiental (BRASIL, 2007).

A partir desta nova lei do saneamento ocorreu a reestruturação do setor com a institucionalização da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) ligada ao Ministério das Cidades e, desta forma, a retomada dos investimentos públicos, objetivando ampliar os serviços de água e esgoto no Brasil. Acerca do financiamento neste período, observamos que:

Conforme o Relatório de Gastos Públicos com o setor em 2009, os investimentos públicos no setor são provenientes de recursos de fontes diversas. Em nível federal isto se dá através dos fundos financiadores: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que ficam sob a gestão operacional da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social, respectivamente. Já os recursos orçamentários do Orçamento Geral da União (OGU), de acordo com o Relatório de Gastos Públicos de 2009, foram desembolsados por diversos ministérios (e.g.; das Cidades, da Integração, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente e do Trabalho e Emprego, Ministério dos Transportes). Enquanto isto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) recebeu um grande volume de recursos para os serviços de saneamento básico. Assim, do total de R\$12 bilhões disponíveis para o setor em 2009, 73,2% foram destinados para as obras do PAC. Em termos da distribuição espacial dos recursos da União, a maioria foi direcionada para a Região Sudeste, com 38,79%, seguida da Nordeste com 29,83%, Norte com 12,71%, Sul com 10,83% e, finalmente, o Centro-Oeste com 7,84% (BRASIL, 2009). Além do setor público, os investimentos da iniciativa privada têm sido viabilizados pelas chamadas Parcerias Públicas Privadas (PPPs), por recursos próprios e públicos por meio de verbas do FGTS, FAT, OGU (LEONETI ET AL. 2011) (GUIMARÃES, 2012, p. 22).

Talarico (2013, n/p) pondera que a decisão política da gestão privada do saneamento no Brasil faz parte de um cenário favorável ao ideário neoliberal, que gradativamente tem se desenvolvido, principalmente nos moldes das PPPs. As PPPs, são consideradas um recente instrumento de privatização do setor de saneamento implementado no Brasil. Conforme já dito acima, este instrumento teve início com a edição da Lei 11.079/2004 e se ampliou com as inúmeras leis estaduais elaboradas, cristalizando a tendência neoliberal.

As parcerias público-privadas (PPPs) são uma extensão das concessões e permissões de serviços públicos, estas disciplinadas pela Lei 8.987/95. Porém, a inovação é que as PPPs têm objeto mais amplo. Enquanto nas concessões e permissões o delegado do serviço é remunerado apenas pela tarifa cobrada do usuário, pelas PPPs é possível, além da remuneração por tarifa, a cessão de créditos não-tributários, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, outros meios admitidos em lei (art. 6.º da Lei 11.079/2004), tudo devendo constar de cláusula contratual (art. 5.º, IV, da Lei das PPPs). Outra vantagem para a iniciativa privada é a possibilidade de contratação por prazo superior a 60 meses, limite imposto pelo art. 57, II, da Lei de Licitações. Aliás, a Lei das PPPs veda a celebração de contratos por tempo inferior a 60 meses (art. 2.º, § 4.º, II), prevendo que o prazo de vigência será compatível com a amortização dos investimentos realizados, não podendo, contudo, ser superior a 35 anos (art. 5.º, I). A nova sistemática também oferece garantias mais concretas ao contratado (art. 8.º), dando a ele mais tranquilidade de que a Administração Pública honrará seus compromissos. Como o objetivo deste trabalho não é aprofundar o estudo das PPPs, destaca-se que o posto acima são apenas algumas das inovações em relação às tradicionais concessões e permissões de serviço público, havendo outras que, sem dúvida, estimularão a iniciativa privada a investir em setores tipicamente públicos, sendo um dos grandes alvos o saneamento básico (VIEGAS, 2005, p. 8-9).

Viegas (2005) assevera que a privatização dos serviços de água é consequência da agenda do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, pois esses organismos, ao fornecerem empréstimos a países como o Brasil, condicionam a “ajuda” a uma gama de condições. Essas condições da concessão de empréstimos, bem como a renegociação de dívidas recaem, entre outras exigências, sob a da privatização das águas.

Percebe-se, assim, a crueldade com que esses organismos internacionais atuam, coagindo países pobres e sem condições de transacionar a assumirem obrigações que são contrárias aos interesses de suas populações, já que a água deveria ser tratada, em todas as partes do mundo, como um bem público, insuscetível de

apropriação por particulares e, em especial, por gigantescas corporações internacionais pois, se a lógica do mercado se cristalizar em nível global, apenas àqueles que possuem condições financeiras estará garantido o acesso à água, e não para os pobres, que terão direitos fundamentais como a saúde, a vida e a dignidade da pessoa humana afetados letalmente (VIEGAS, 2005, p. 5).

Em 2006, foi lançado do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), prevendo o investimento de R\$ 646 bilhões de reais (recursos federais, estaduais e privados), entre os anos de 2007 e 2010, no setor de transporte, de energia e de infraestrutura – no qual se inclui o saneamento ambiental e habitação.

Sousa e Gomes (2019), ao discutirem os desafios para o investimento público em saneamento no Brasil, analisam o desempenho dos programas de investimento na área no âmbito do PAC. Observam que este programa se colocou como principal fonte de financiamento das obras de saneamento no país, sendo que de 2007 a 2018, o governo federal autorizou aproximadamente R\$34 bilhões do orçamento fiscal e da seguridade social para ações do saneamento, objetivando ampliar a cobertura.

O PAC foi o maior programa de investimentos no setor desde o fim do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), em 1991. Ele disponibilizou recursos para obras de saneamento em cidades pequenas, médias e grandes de todo o País, sob supervisão de diferentes ministérios. Ainda assim, tímidos foram os resultados alcançados: com uma média de execução orçamentária em torno de 20%, a cobertura de água avançou menos de 5% (de 80,9% a 83,5%); e a de esgotamento, apenas 10% (de 42% a 52%) até 2017. Isso representa quase 20 milhões de brasileiros sem acesso à água e mais de 100 milhões sem esgotamento, além de um número considerável de obras por concluir (SOUSA; GOMES, 2019, p. 37).

Ao investigar se o subfinanciamento teria sido a causa ou reflexo dos obstáculos encontrados para efetivação dos investimentos na área de saneamento, os autores identificam que o PAC é permeado de polêmicas e contradições. Se por um lado alguns pesquisadores afirmam que o programa é mera reedição da cartilha de mercado, “que favoreceu a integração periférica do País ao sistema econômico internacional”, por outro lado destacam seus efeitos concretos “sob a redução interna da desigualdade, sob a geração de emprego e sob a distribuição de renda” (SOUSA; GOMES, 2019, p. 43). Salientam, ainda, que a adoção do PAC significou vitória dos setores desenvolvimentistas presentes no governo à época, os quais entendiam o

Estado como principal impulsionador do desenvolvimento econômico e social do Brasil, com a infraestrutura na agenda do crescimento econômico.

Segundo Sousa e Gomes (2019), mesmo com um direcionamento liberal o subfinanciamento não foi o único fator a que se pode creditar o “fracasso” da política de saneamento pensada no PAC. Na sua avaliação, alguns obstáculos estruturais impediram sua efetivação além do subfinanciamento, quais sejam: o baixo desempenho da operacionalização dos empreendimentos vinculados ao saneamento pelos municípios e estados; a baixa qualidade dos projetos; a falta de planejamento; e a negligência para com a documentação necessária para acessar os recursos do PAC, tendo em vista que a maioria dos municípios e estados não tinha ainda estrutura e instrumentos de gestão sólidos suficiente para gerir os contratos assumidos com a União. Do mesmo modo, destacam que a União não foi capaz de viabilizar ou de coordenar soluções para tais obstáculos. Assim, muitos optaram em deixar de lado os recursos disponíveis ao invés de cumprir as condições estabelecidas para seu acesso.

Infelizmente, a atual conjuntura e a consequente retomada do paradigma liberal para a provisão dos serviços públicos no Brasil têm reduzido todo o debate no setor à privatização dos prestadores, sem atentar para o fato de que uma estrutura mínima e eficaz de governança setorial precisa ser desenvolvida em todos os níveis da federação antes (SOUSA; GOMES, 2019, p. 46).

Sabemos que ao longo do texto da Lei 11.445/2007 várias referências asseguram o caráter de serviço público do saneamento básico, especialmente no art. 2º, onde são arrolados os princípios³⁸ que devem nortear a sua organização e prestação. Entretanto, cabe ressaltar que a existência da lei pode criar as condições para se fazer a opção política de transformar o que é lei em agenda pública, por outro lado, conforme o Panorama do Saneamento Básico no Brasil – vol. IV – realizado pelo Ministério das Cidades (2011, p. 70), sabemos que leis – mesmo como resultante de processos sociais – “não acabam com as contradições sociais e não rompem com a dinâmica avassaladora do capital e o modelo excludente de sociedade que gera”.

³⁸ São os seguintes princípios: (I) universalização do acesso; (II) integralidade; (III) respeito ao meio ambiente e a saúde pública; (IV) cobertura integral e segurança; (V) regionalização; (VI) integração as políticas públicas; (VII) eficiência e sustentabilidade; (VIII) atualidade tecnológica; (IX) transparência; (X) controle social; (XI) qualidade e regularidade; (XII) integração e gestão eficiente dos recursos hídricos; (XIII) adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

Talarico (2013) salienta que esse ambiente regulatório do saneamento no país remete a, pelo menos, dois tipos de visões sobre o futuro do saneamento, particularmente, da água. De um lado, os que a veem como um bem para ser negociado no mercado pelo maior preço; do outro, os que pensam a água como bem público e essencial à vida para o progresso social e desenvolvimento econômico e, por isso, deve permanecer sob o controle e operação do setor público, mantendo-se como um bem público e de caráter social (TALARICO, 2013). No mesmo sentido, Borja (2014, p. 434) destaca que existem dois projetos sociais no tocante ao saneamento:

Um deles considera o saneamento básico como um direito social, integrante de políticas sociais promotoras de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção; o outro projeto, de cunho neoliberal, o saneamento básico é uma ação de infraestrutura ou um serviço, submetido a mecanismos de mercado, quando não se constitui na própria mercadoria.

Desse modo, o debate sobre a universalização de acesso aos serviços ao saneamento, bem como as visões antagônicas sobre o saneamento “privatista” ou “público” revelam as contradições existentes na disputa sobre a direção das intervenções sociais do Estado brasileiro. Borja (2014) notabiliza que a trajetória da política de saneamento no Brasil tem revelado tensões e contradições inerentes ao contexto político-ideológico, caracterizado por vínculos profundos com a estrutura de poder e as relações sociais capitalistas. Se, por um lado, avançou-se no sentido da construção de uma agenda política voltada para a promoção da justiça social, por outro, a ação hegemônica de grupos econômicos e políticos na definição da ação estatal dificulta o avanço de um projeto mais democrático, universal e inclusivo.

Os esforços tanto do âmbito federal como estadual estão longe de garantir o direito ao saneamento básico no Brasil e os desafios se colocam em diversas dimensões, principalmente a política-ideológica, como também institucional, de financiamento, de gestão, da matriz tecnológica, da participação e controle social, dentre outras. Também a tradição tecno-burocrática da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, o patrimonialismo, as fragilidades do aparato estatal, a corrupção e o recuo dos movimentos sociais contestatórios ocorridos na última década vêm influenciando no avanço de um projeto político-social vinculado aos princípios da universalidade e da igualdade (BORJA, 2014, p. 433-434).

O grupo que vê a água como mercadoria avança no desdobramento de políticas neoliberais privatistas, promovendo a aceleração do processo mercantilista do saneamento. Segundo Castro (2009 apud TALARICO, 2013), muitas são as estratégias para efetivação da política neoliberal de gestão da água e seus serviços essenciais. Essas incluem a reforma de empresas públicas de saneamento para que operem de acordo os princípios comerciais e não de serviço público; a abertura dos capitais destas empresas ao mercado; a continuidade do projeto de privatização através de concessões, contratos de serviço, entre outras táticas.

Enquanto isso, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012, apud BORJA, 2014) em 2010 cerca de 1.915.292 domicílios do país ainda não dispunham de abastecimento de água adequado. Cerca de 1.514.992 domicílios não tinham banheiros nem sanitários e 7.218.079 lançavam seus resíduos sólidos diretamente no ambiente de forma inadequada. Esse fato revela que o acesso universal e de qualidade ao saneamento ambiental no Brasil ainda é um grande desafio. Do mesmo modo, 73% do déficit do saneamento ambiental no Brasil concentra-se na área rural, onde cerca de 8,8 milhões de brasileiros não possuíam acesso adequado ao abastecimento de água, enquanto 3,3 milhões de habitantes da área urbana encontravam-se na mesma situação (MORAES E COL., 2011 apud BORJA, 2014).

Naquele ano [2010], parcelas significativas da população brasileira se abasteciam com fontes inseguras e as que eram atendidas pela rede pública de distribuição nem sempre recebiam água com qualidade adequada e em quantidade suficiente. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios, em 2008, cerca de 12.148.032 brasileiros não tinham acesso ao abastecimento de água. O acesso era desigual entre as regiões do País, sendo que os melhores indicadores encontravam-se nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Nesse ano, a região Nordeste registrou o maior déficit absoluto de acesso ao abastecimento de água adequado, atingindo quase 7,7 milhões de pessoas (14,4% de sua população) (IBGE, 2010). Na região Norte esse indicador era de cerca de 2,8 milhões de pessoas (17,3% de seus habitantes). A região Sudeste, possuía 1,2 milhões de pessoas compondo o déficit, a Sul por volta de 313 mil e a Centro-Oeste aproximadamente 254 mil (BORJA, 2014, p. 434).

A falta do abastecimento de água no país é maior entre os municípios menores e entre os pobres urbanos e rurais. Por volta de 75% da população brasileira que compõe o déficit – pouco mais de 9,0 milhões de habitantes – possuem renda domiciliar mensal de até 1/2 salário mínimo por morador. A maior parcela do déficit

(aproximadamente 47%) é formada por cerca de 5,7 milhões de pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudo (MORAES E COL., 2011 apud BORJA, 2014).

Desse modo, embora a importância do saneamento ambiental para a saúde pública e para a qualidade ambiental seja das mais ponderáveis, a universalização dos serviços ainda é uma meta a ser atingida no Brasil. O déficit dos serviços se encontra em patamares incompatíveis para um país que, em 2018, passou a ser a 9ª economia do mundo.

Referente ao financiamento do saneamento ambiental, principalmente a partir da última década, Borja (2014) ressalta que tem se tornado cada vez mais complexo, envolvendo fontes públicas orçamentárias, fundos geridos por instituições financeiras federais, recursos provenientes da prestação dos serviços, fontes externas de financiamento e recursos privados. O quadro abaixo apresenta as principais fontes.

Quadro 3: Principais Fontes de Financiamento do Saneamento ambiental no Brasil

TIPO	FONTE
Recursos não onerosos	Orçamento Geral – Subvenções Públicas - Tesouro (União, Estados, Municípios e DF)
Recursos onerosos	Fundos Geridos pelo Governo Federal (FGTS e FAT/BNDES)
Recursos dos prestadores dos serviços	Tarifas e Taxas
Recursos do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos	Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos
Empréstimos externos	Empréstimos de Organismos Internacionais (BID, BIRD, JBIC, KfW)
Recursos privados/instrumentos de mercado	Parceria com o Setor Privado
	Empreendedores imobiliários
	Debêntures
	Ações e Títulos
	Fundo de Direitos Creditórios (FIDC), Fundo de Investimento Imobiliário (FII), Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI)

Elaboração própria. Fonte: Santos (2011).

Santos (2011) enfoca que os desafios ao saneamento ambiental no Brasil relacionam-se com a manutenção e ampliação dos atuais recursos de investimentos; com a melhoria da capacidade técnica e institucional dos prestadores de serviços; com a qualificação do gasto público; e a melhoria da capacidade financeira dos prestadores dos serviços.

Em um Estado capitalista, as políticas públicas não são prioridades, o que envolve o saneamento, principalmente em tempos de crise do capital. Borja (2014) chama atenção que, embora em 2003, com a ascensão de um governo dito de esquerda, as políticas sociais tenham se ampliado, ainda se manteve a prioridade às políticas macroeconômicas de ajuste fiscal. Esse fato pode ser constatado, por exemplo, no orçamento da União de 2015, no qual os juros e amortização da dívida pública representaram 42,43%, enquanto a saúde respondeu por 4,14%, a educação por 3,91%, a ciência e tecnologia por 0,27%, a cultura por 0,04% e o saneamento básico por 0,01% (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2015).

Portanto, uma das questões que mais suscita debate no financiamento do saneamento básico relaciona-se à política fiscal e tributária vigente no Brasil, incompatível com um serviço essencial. Nessa perspectiva é imprescindível rever as relações entre Estado, capital e sociedade e, mais especificamente, a prioridade do Estado no campo das políticas públicas e sociais. Assim, corroborando com Borja (2014, p. 445), “os critérios de priorização dos investimentos deverão superar a visão econômica e incorporar outras variáveis, principalmente, a social, de saúde e a ambiental, como inclusive prevê a Lei que estabelece as diretrizes para o saneamento básico”.

Bava (2005, n/p) chama atenção que conforme as estimativas do Ministério das Cidades eram necessários R\$ 178 bilhões para universalizar os serviços de água e esgoto até 2020, “algo como R\$ 9 bilhões por ano. Dinheiro para atender os 10,7% de domicílios urbanos que ainda não têm água e os 23,3% que ainda não tem esgoto, além de investimentos para garantir o sistema atual”. Entretanto, o histórico de investimentos em saneamento básico no país é entristecedor. Bava (2005, n/p) ressalta que nos anos 1970 ele foi de 0,34% do PIB; nos anos 1980 foi de 0,28%; nos anos 1990 foi de 0,13%; “em 2003 foram gastos apenas R\$ 60 milhões; em 2004 foram autorizados R\$ 818,8 milhões, mas até o fim do ano tinham sido pagos apenas R\$ 53,6 milhões e comprometidos outros R\$ 454,7 milhões”. Em 2015, como já mencionado por nós, destinou-se apenas 0,01% dos recursos da União para o saneamento. Os recursos programados e não liberados foram usados para o pagamento dos juros da dívida pública.

Vargas e Lima (2004, p. 85), ao discutirem as estratégias para garantir o acesso da população mais pobre aos serviços de saneamento, enfatizam que este problema está mais na esfera do poder concedente, ou da própria entidade reguladora, do que na esfera das concessionárias, “[...] cabendo aos primeiros definir objetivos e metas sociais a serem atingidos pelas últimas de maneira articulada com as prefeituras e as comunidades afetadas”.

Desse modo, a regulação efetiva do setor de saneamento se mostra como imprescindível.

É imperativa a necessidade de regulação deste setor, não apenas por ser essencial à saúde pública e à qualidade do meio ambiente, mas também por envolver serviços prestados em regime de monopólio. A regulação seria imprescindível para garantir a permanente expansão,

melhoria e universalização dos serviços, bem como para evitar preços abusivos e a exclusão das camadas de baixa renda (VARGAS; LIMA, 2004, p. 76).

Por esse motivo, a gestão do saneamento deve ocorrer por meio do setor público e consideramos que a mercantilização e privatização da água ferem o direito à sobrevivência humana.

Um bem dessa dimensão não pode estar nas mãos da exploração privada; ao contrário, sua finalidade deve satisfazer os interesses sociais. Entretanto, é inquestionável que o Brasil vem avançando no sentido de sua privatização. Isso se dá não somente por meio das iniciativas analisadas nesta pesquisa, mas também de diversas outras expressões que demonstram o comprometimento do Estado com a flexibilização de seu papel regulador para favorecer as iniciativas de superação da crise capitalista recente por meio da privatização, inclusive de recursos ambientais essenciais, como a água.

Portanto, identificamos que o que caracteriza o saneamento ambiental no período examinado – 2003 a 2009 – é a retomada dos investimentos e a reconstrução da política de saneamento, próprios do contexto dos governos petistas que se diferenciam do período anterior por resgatar o papel do Estado na regulação e ampliação dos investimentos públicos. No entanto, identificamos uma série de contradições na ação desses governos pois, embora seja o período em que há maior regulação e reestruturação do setor promulgando leis, planos e programas de investimentos, nada disso alterou o quadro de déficit do saneamento ambiental no país. Avaliamos que isso tem relação com as PPP's e outros elementos sinalizados ao longo das nossas análises que demarcam a força que a tendência privatizante continua tendo nesse contexto.

Podemos observar que todo esse desenvolvimento institucional no campo do saneamento brasileiro, demonstra um quadro de diversidade quanto à forma de organização e execução da prestação dos serviços de saneamento: administração direta, administração autárquica ou por empresas privadas em âmbito local, estadual ou regional. No entanto, observa-se que o sistema autárquico e o de sociedade de economia mista com administração pública ainda predominam.

Há, no setor de saneamento, uma grande disputa pela titularidade dos serviços de água e esgoto nas regiões metropolitanas, microrregiões, como também de aglomerados urbanos pelos entes federativos municipal e estadual. Obviamente, essa

disputa se direciona pela lógica mercadológica, técnica e institucional, tomando por base a característica monopolista do serviço prestado. Dentro dessa lógica, os serviços públicos se tornam cada vez mais vulneráveis às fortes mobilizações transnacionais e dos organismos multilaterais de crédito, que têm realizado tensionamentos junto aos países de capitalismo periférico para inserção ampliada da iniciativa privada no setor.

O saneamento ambiental público brasileiro teve uma grande derrota normativa no dia 15 de julho de 2020 com a aprovação e sanção do que se chamou de “novo” marco legal do saneamento ambiental, através da Lei Federal nº 14.026. Veremos que sob a premissa de garantir avanços para o país, na promessa de qualificar a prestação dos serviços no setor e universalizar o acesso até 2033, o referido marco na verdade facilita a privatização do setor de saneamento.

Os três períodos estudados neste capítulo demonstram uma tendência na oscilação entre as óticas do direito e do negócio no direcionamento do saneamento ambiental. Especialmente após o neoliberalismo, verificamos que há um fôlego maior da ótica privatista. Portanto, essa proposta chamada de “novo” marco legal do saneamento é, de fato, uma culminância explícita do que vinha, de modo subliminar, se arrastando ao longo do marco legal existente até aqui.

Cabe compreendermos, neste momento, quais são os reais problemas para universalização de acesso ao saneamento ambiental no Brasil e, por isso, avançaremos no capítulo que se segue, discutindo a lógica por trás do seu “novo” marco legal.

CAPÍTULO 3

O “NOVO” MARCO LEGAL DO SANEAMENTO AMBIENTAL

O chamado “novo” marco regulatório do saneamento não se traduz precisamente numa nova regulação para o setor, mas na instituição de relevantes alterações na Política Nacional de Saneamento – lei 11.445/2007. Foram diversos enfrentamentos políticos até que este “novo” marco fosse aprovado.

Em um contraditório e inconstitucional processo, a presidenta eleita para o seu segundo, Dilma Rousseff, mandato em 2014 sofreu impeachment em abril de 2016. É fato que a crise do seu governo foi aprofundada institucionalmente por orquestração interna mobilizada de forma oportunista pelo seu vice-presidente e, depois, presidente interino Michel Temer (MDB) que conduziu o golpe, articulado por um claro espectro de alianças comandado pelas elites econômicas nacionais³⁹.

Conforme é possível observar nos dias atuais, o contexto daí derivado se desenvolveu na direção de um claro projeto político ancorado na extrema direita com posicionamentos ultra neoliberais que, evidentemente, retomaram projetos de interesses da burguesia nacional e internacional, a exemplo das privatizações e da contrarreforma da Previdência Social.

Dessa forma, o presente capítulo apresenta algumas reflexões acerca do período recente da história político-econômica brasileira, trazendo a tona uma breve contextualização dos últimos governos e o cenário em que se deu a mudança na legislação do saneamento. Em seguida, fazemos a análise da lei 14.026/2020, destacando as principais alterações ocorridas, as consequências para a política pública de saneamento ambiental e a possibilidade de uma tendência privatizante. Portanto, o objetivo específico que procuraremos responder nesse momento é o de analisar o “novo” marco legal do saneamento ambiental do Brasil materializado na lei nº 14.026/2020.

3.1 - Contextualização do Brasil no período recente: a conjuntura de aprovação do “novo” marco legal do saneamento ambiental

³⁹ Embora não seja nosso objetivo realizar uma discussão aprofundada acerca do golpe sofrido pela presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016, é importante situá-lo minimamente para compreendermos o contexto do período de sua sucessão e o quão seu cenário político-econômico incide sobre a política de saneamento.

Para compreender o fim dos governos petistas, especialmente do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016, é necessário considerarmos o poder estrutural do capital financeiro e as contradições próprias do padrão de crescimento econômico e alianças políticas testemunhadas desde os governos Lula.

Bastos (2017) na introdução do seu estudo sobre a ascensão e crise do governo Dilma e o golpe de 2016, destaca o lema “Não vamos pagar o pato!” que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) criou para recusar o aumento de tributos e apoiar o corte seletivo do gasto público em 2015. Essa mesma instituição se posicionou na arena dos que reivindicavam o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, inclusive financiando manifestações e acampamentos de militantes em frente à sua sede na avenida paulista.

Contraditoriamente, o primeiro governo Dilma e sua política econômica, atendeu a diversas bandeiras defendidas pela FIESP no decorrer dos anos, por meio do que denominaria de “nova matriz econômica”: redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada” (BASTOS, 2017, p. 3). Ademais dessas iniciativas, muitas foram requeridas em documento entregue em união com outras organizações empresariais e centrais sindicais em 2011.

Entretanto, em seu segundo governo, a presidenta reeleita Dilma Rousseff afastou grande parte de sua base eleitoral ao implementar um ajuste fiscal e monetário severo, na medida em que essa base acreditava nas críticas colocadas em sua campanha no que diz respeito à intenção de cortar regalias dos candidatos de oposição. Por sua vez, respondia as queixas dos grupos empresariais que se puseram contra a chamada “nova matriz econômica” e, embora com razões propriamente econômicas, essas ações aparentavam ter motivações políticas.

Como a história se repete como farsa, a indicação, para o Ministério da Fazenda, do economista-chefe do principal banco privado brasileiro (Joaquim Levy do Bradesco) parecia querer repetir a manobra de conciliação de opostos executada por Luís Inácio Lula da Silva em 2003, moderando a oposição empresarial e recriando, quiçá, um grande pacto que incluía até a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), cujos interesses foram atacados publicamente pela presidenta em 2012. Ao contrário disso, ocorreu uma tendência de unificação da burguesia ou, pelo menos, de inação conivente do grande empresariado em torno da bandeira de impeachment de Dilma Rousseff, concluído em agosto de 2016 (BASTOS, 2017, p. 3).

Evidentemente, a alteração do cenário econômico após a crise financeira global impossibilitou a conciliação dos interesses de heterogêneas frações da burguesia ao passo que as transformações da política econômica do primeiro governo Dilma colaboraram para intensificar tanto a desaceleração cíclica quanto a insatisfação empresarial.

Alguns elementos merecem ser destacados nesse período que comprovam os tensionamentos político-econômicos e sociais vivenciados. 1) **a ampliação dos conflitos sociais** sob os quais o governo não teve potencial de controle, o que dificultou a conciliação de interesses de classes. No campo da relação capital-trabalho, alguns direitos e ganhos salariais oportunizados pela diminuição do desemprego e pelo movimento sindical que logrou crescimento no quantitativo de greves bem-sucedidas se tornaram reclamação empresarial crescente. Na esfera da relação entre Estado e movimentos populares a pressão por direitos sociais e bens públicos notória, por exemplo, nas jornadas de junho de 2013, impulsionava uma agenda de reivindicações de gasto público que provavelmente não seria capaz de ser atendida sem aumento da dívida pública; houve pressão da massa popular por redução das taxas de juros e/ou reforma tributária que aniquilasse benefícios empresariais; 2) **a contração fiscal** implementada pelo segundo governo Dilma. Através de uma agenda empresarial e conservadora, de uma fase de desaceleração do ciclo econômico com perdas de lucratividade, o governo optou em executar políticas que, a princípio, acalmariam o descontentamento empresarial, embora causassem danos a uma das suas principais bases de apoio, as classes populares. Todavia, “o resultado foi o oposto do esperado: além de aprofundar a recessão e o afastamento empresarial, a virada na política econômica alienou parte da população para quem era verossímil a acusação de ‘estelionato eleitoral’ (ou mesmo ‘traição’)” (BASTOS, 2017, p. 5), realizada pela mídia e a oposição partidária; e 3) **os custos políticos implodidos pela operação Lava-Jato** num processo de ampliação dos conflitos sociais e políticos. De certo, a Lava-Jato prejudicou a governabilidade dos governos petistas por ter eliminado os arranjos políticos tradicionais que a sustentavam como por ter contribuído com a perda de popularidade do governo. Do mesmo modo, pelo pânico ou pela detenção, essa operação afastou a sua base empresarial mais próxima. Contraditoriamente, o ato do governo Dilma Rousseff em defender a Lava-Jato minou sua governabilidade em outro aspecto. Empresários e

políticos comprometidos em transações contestáveis tinham clara vontade em mudar o governo para um que pudesse impedir ou frear as investigações e favorecer alguma espécie de “perdão” dos crimes praticados, como demonstraram as conversas com Romero Jucá e José Sarney gravadas por Sérgio Machado⁴⁰.

Nas análises do que denominou de “revolta das camadas médias e o ataque político-judicial”, Bastos (2017) sinaliza que o avanço do populismo de direita no Brasil e a revolta contra a corrupção – que ecoa sobre os conflitos sociais que destacamos acima – convergiu com diversas insatisfações das camadas médias tradicionais, nas quais a corrupção ganhou centralidade. Para o autor,

Além da disputa crescente por um número menor de empregos bem remunerados, as camadas médias tradicionais experimentaram ao longo do tempo mais concorrência por rede de infraestrutura (como aeroportos, rodovias e avenidas) e serviços (como educação e saúde) que consideravam exclusivos, experimentando perda de status social e ameaça à pretensão de distinção cultural (SICSÚ, 2014; CAVALCANTE, 2015). Também consideram que seus impostos pagam os benefícios sociais para os mais pobres e o presumido aparelhamento do Estado brasileiro por militantes socialistas e políticos corruptos, sem que o encarecimento do custo dos serviços privados seja compensado pela abundância de serviços públicos que, como dizia Fernando Haddad, não melhoravam como a vida da porta da casa para dentro (BASTOS, 2014a). Assim, o avanço do populismo de direita no Brasil contava com a revolta de camadas médias impensadas pelo custo dos serviços privados, pela carência de empregos e pelo avanço dos de baixo, pelo qual culpavam o populismo e a demagogia dos políticos que compravam apoio popular com políticas sociais que elas custeavam, em um padrão discursivo muito parecido com aquele identificado por John Judis em sua pesquisa sobre o avanço do populismo nos Estados Unidos e na Europa em meio à Grande Recessão (JUDIS, 2016) (BASTOS, 2017, p. 35).

Antagonicamente, a temática da corrupção foi manuseada para auxiliar a destruir um governo que contribuía com as investigações e conduzir ao poder um grupo político motivado em impedi-las. A celeridade em que se deram as delações e as publicações que prejudicavam o PT, com imensa exposição midiática, contrapõe-se à delação e à exposição tardia da compra de votos parlamentares pela Odebrecht, que afetariam os políticos que lideravam o *impeachment* no Congresso Nacional.

⁴⁰ Nas palavras de Jucá, “Tem que resolver essa porra [...] Tem que mudar o governo pra poder estancar essa sangria [...] (eles querem) acabar com a classe política para ressurgir, construir uma nova casta, pura, que não tem a ver com [...]” (VALENTE, 2016).

Assim, seria no mínimo fantasioso negar a seletividade política do combate à corrupção para interesses individualistas, isto é, acabar com a imagem do PT e definhando a popularidade da presidenta Dilma, produzindo condições para o golpe.

Subestimou também a seletividade da Operação Lava-Jato e a credulidade e boa vontade da população, que havia dado um voto de confiança ao governo que prometera, contra seus adversários, preservar o nível de emprego e salários. Diante da acusação previsível de estelionato eleitoral feita pela oposição e reverberada pela mídia, sua popularidade despencou antes mesmo da posse e não mais se recuperou, sendo impossível apelar às ruas, em massa, para barrar o golpe. O *impeachment*, ao contrário, é que se popularizou, à medida que a crise econômica e a Operação Lava-Jato destruíam a confiança no governo, sem que um bom desempenho econômico pudesse compensar o ataque judicial e político golpista (BASTOS, 2017, p. 47-48).

Sem a governabilidade tradicional e a popularidade que detinha, existiam pequenas chances de proteger o governo do ataque previsível dos seus opositores. De acordo com Rossi e Mello (2017), uma associação de interesses levou ao golpe político que destituiu Dilma Rousseff do poder.

De um lado, os integrantes da classe política inconformados com a resistência (ou incapacidade) da presidenta eleita em atuar para “estancar a sangria” ou salvá-los da Operação Lava Jato. De outro, os interesses em torno do projeto econômico neoliberal, fortalecidos pela crise econômica e por um sentimento de insatisfação generalizado (ROSSI; MELLO, 2017, n/p).

Objetivamente, verificamos que a crise macroeconômica do capital e o déficit da balança comercial em 2015 são decisivos para o desenrolar da crise na qual o segundo mandato de Dilma esteve imerso.

No contexto de crise cambial brasileira, a “blindagem institucional” reclamada por representantes do capital financeiro cristalizou regras neoliberais na política macroeconômica: o chamado novo “tripé macroeconômico” ou, a partir de 2012, de velha matriz econômica. Tal regime institucional caracteriza-se por i) livre mobilidade internacional de capitais com câmbio flutuante; ii) política monetária baseada no regime de metas de inflação (com elevação de taxa de juros, em tese, sempre que haja expectativa dos agentes do mercado financeiro de que a inflação vá superar o centro da meta); e iii) superavit primário estimado de modo que a economia de recursos fiscais compense, pelo menos em parte, os custos sobre a dívida pública associados à elevação de taxas de juros e à desvalorização cambial. [...]É por isso

que podemos falar, então, de um reforço do poder estrutural do capital financeiro, que se pode impor independentemente da resistência ou do consentimento ativo alheio, mesmo em situações de crise de hegemonia. Se a institucionalidade criada na crise não reflete, em sentido rigoroso, a hegemonia do capital financeiro, reforça seu poder estrutural para realizar uma ação contra-hegemônica, vetando a possibilidade de uma nova hegemonia instituir-se, com efeitos sobre a gestão da política macroeconômica. [...] Nos momentos em que a inflação ameaça reduzir juros reais, o poder estrutural do capital financeiro implícito no Tripé é complementado por uma grande ofensiva ideológica nos órgãos de opinião pública, aumentando o custo político do governo caso não se submeta logo nem consiga explicar técnica e claramente os motivos do problema inflacionário para a população (BASTOS, 2017, p. 9 e 10).

Assim, Michel Temer se consagra presidente para atender a esses dois grupos de interesse: governar para “estancar a sangria” e ser a ponte do aprofundamento das medidas requeridas nesse momento pelo projeto econômico neoliberal.

O desastre econômico e político em que se encontrava o Brasil em 2016 abriu espaço para o que chamou de “doutrina do choque”, uma filosofia de poder que sustenta que a melhor oportunidade para impor as ideias radicais é no período subsequente àquele de um grande choque social. É exatamente o que acontece hoje no Brasil: no momento da maior retração da renda da história, em pleno “Estado de calamidade institucional”, quando há claramente uma desarmonia entre os poderes da República, ocorre a imposição de uma agenda neoliberal, de caráter radical, cujo objetivo é transformar rapidamente os princípios e a natureza do Estado brasileiro e da Constituição de 1988. Ao atuar em várias frentes, imprimindo urgência e celeridade às reformas, a reação demora a se estabelecer e não é suficiente para sensibilizar uma classe política refém das elites e preocupada em salvar a pele (ROSSI; MELLO, 2017, n/p).

Portanto, no contexto brasileiro de 2015, a busca incessante da governabilidade por meio do equilíbrio dos conflitos que danificaram a popularidade do governo e a orientação de uma política econômica de direita em prejuízo do nível de emprego não tinha mais como ser desfeita. Através da crise político-econômica vivenciada, o empresariado tendia a se unificar em torno de uma agenda de cortes fiscais seletivos, salariais e de direitos, atribuindo a conta dos subsídios, desonerações fiscais e da pequena carga tributária dos ricos para trabalhadores, os serviços públicos e os direitos previstos na Constituição Federal.

A unificação dessa burguesia que visava um programa regressivo de direitos e investimentos públicos, só seria possível caso uma alternativa política viável ao governo surgisse, o que aconteceu quando, no interior dele, Michel Temer anunciou

o programa *Uma Ponte para o Futuro*, um programa de radicalização do neoliberalismo. É dele o lastro para a PEC 241/55 do teto dos gastos, que mantendo a estrutura tributária regressiva, entrega o ônus do ajuste às populações pobres, com baixa renda e sem acesso aos serviços públicos – mas que pagam proporcionalmente mais impostos que os ricos – e estabelece um cenário de privatizações do domínio público. A “ponte para o futuro” se tornaria uma estratégia para implementar parte do programa mais regressivo da elite brasileira⁴¹.

Não surpreende a forma que o governo Temer se colocou enquanto executor de medidas neoliberais. Para Bresser-Pereira (2011), o impeachment e a posse do poder pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) com Michel Temer resultariam no fortalecimento do neoliberalismo e consequente recessão econômica aos moldes dos anos 1990.

Diversas medidas foram empreendidas na perspectiva de alterar a condução das estratégias econômicas para outras nitidamente liberalizantes. A primeira grande reforma, que traz consigo o DNA orientador do novo projeto, é a reforma do regime fiscal através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, aprovada em 15 de dezembro de 2016 como a Emenda Constitucional nº 95. A justificativa para sua implementação baseou-se na retomada do crescimento econômico com forte apelo à redução dos gastos do Estado. Assim, o governo Temer limitou constitucionalmente os gastos públicos por 20 anos, encolhendo o Estado e inviabilizando que o sistema de proteção social – educação, saúde, previdência e assistência sociais – funcionasse condizente às necessidades da população.

Em sua essência, a PEC impossibilita ao Estado o cumprimento das obrigações vigentes na Constituição Federal de 1988. Para Rossi e Mello (2017, n/p), “é o fim do Estado garantidor de direitos, uma vez que a proposta impõe uma diminuição do

⁴¹ Bastos (2017), a partir das análises do sociólogo Boaventura da Souza Santos demonstra corretamente a diferença entre o governo Dilma e Temer, vejamos: “Devemos notar que a lógica da austeridade já se tinha instalado no segundo mandato de Dilma. Mas há uma diferença qualitativa. Com o governo do PT essa lógica traduzia-se em algumas medidas de emergência e com a crença equivocada de permitirem a curto prazo o regresso à normalidade de uma governação minimamente inclusiva no plano social. Com o governo Temer, tais medidas, um menu imenso, são a nova normalidade (MARTINS, 2016). Em discurso no Conselho das Américas em Washington em 21/09/2016, buscando atrair investidores para o Brasil, Temer admitiu o papel do programa da Ponte para o Futuro no golpe: “E há muitíssimos meses atrás, eu ainda vice-presidente, lançamos um documento chamado ‘Uma Ponte Para o Futuro’, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo. E até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento chamado ‘Ponte para o futuro’. E, como isso não deu certo, não houve adoção, instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação como Presidência da República (VIEIRA, 2016)” (BASTOS, 2017, p. 53).

tamanho e do papel do Estado, impossibilitando o funcionamento dos serviços públicos e da rede de proteção social”. Os autores ainda enfatizam que, ao pensar exclusivamente no limite do crescimento do gasto primário, o governo deixou de combater um dos principais “[...] sorvedouros de recursos públicos nos últimos anos: as desonerações fiscais, a sonegação e o pagamento de juros nominais, que responderam por mais de 8% do PIB em 2015”, praticamente o mesmo valor gasto com toda a Previdência (ROSSI; MELLO, 2017, n/p).

Ainda na perspectiva de diminuição do Estado brasileiro, foram excluídas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano de 2017 algumas importantes metas sociais. Segundo Rossi e Melo (2017, n/p), indo na contramão do FMI, que ressalta a importância de programas de distribuição de renda, o Governo Temer “[...] tenta apagar esse termo da trajetória brasileira para os próximos anos. A pedido do presidente, a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional alterou o texto que trazia os objetivos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017”. Conforme os autores, foram excluídos termos que comprometiam a administração pública federal a assegurar a “distribuição de renda”, o “[...] fortalecimento dos programas sociais” e a execução de “políticas sociais redistributivas [...]” (ROSSI; MELLO, 2017, n/p).

Dentro desse pacote de austeridades, outras graves mudanças conduzidas no curto mandato de Temer foram a chamada contrarreforma trabalhista e a aprovação das terceirizações irrestritas, ambas de 2017. Assim, houve aprovação da Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, baseada no PL nº 4.302/1998 do ex-presidente FHC, que permitia terceirizações de trabalhadores para todas as atividades. Essa “reforma trabalhista” reduz ou flexibiliza diversos direitos, avançando na terceirização e garantindo o protagonismo da negociação direta e individual entre empresários e trabalhadores. Num cenário de recessão e de desemprego em massa, tal reforma tende a precarizar ainda mais o trabalhador brasileiro atacando sua organização sindical coletiva, especialmente no tocante ao recuo do salário real. De acordo com Souza e Hoff (2019, p.10) “para o governo, era uma tentativa de atrair investimentos e facilitar a geração de empregos, porém, para os trabalhadores, representava uma fragilização nas relações trabalhistas e nos direitos conquistados historicamente”.

Podemos afirmar que o ano de 2017 foi o ano em que o Governo Federal e o congresso nacional deram um golpe contra os mais pobres ao legalizarem o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas duramente conquistados nos últimos cem anos pelos

brasileiros. Krein (2017) ao analisar as duas principais mudanças formais que instituem a reforma trabalhista, quais sejam: a lei n. 13.467/2017, que altera 201 pontos da CLT; e a lei n. 13.429/2017, que liberaliza a terceirização e amplia o contrato temporário, enfatiza que a:

[...] contrarreforma buscou, ao mesmo tempo, legalizar práticas já existentes no mercado de trabalho e possibilitar um novo 'cardápio' de opções aos empregadores para manejar a força de trabalho de acordo com as suas necessidades. Assim, ela busca ajustar o padrão de regulação do trabalho de acordo com as características do capitalismo contemporâneo, que fortalece a autorregulação do mercado ao submeter o trabalhador a uma maior insegurança e ao ampliar a liberdade do empregador em determinar as condições de contratação, o uso da mão de obra e a remuneração do trabalho. Nessa perspectiva, a reforma não se refere somente ao conteúdo da regulamentação, mas também às instituições públicas do trabalho que podem interferir tanto na aplicação quanto na materialidade dos direitos. Assim, por um lado, indica uma descentralização do processo de definição das regras da relação de emprego para o interior da empresa, inclusive de individualização da negociação para segmentos com melhor remuneração. Por outro, há uma tentativa de esvaziamento da organização sindical dos trabalhadores entendida como classe, pois tende a predominar uma organização mais descentralizada e articulada com os interesses da empresa. É a constituição de um padrão de regulação social mais afeita com as características do capitalismo contemporâneo, que proporcionou uma situação desfavorável aos trabalhadores (KREIN, 2017, p. 78).

Em 2018, duas Medidas Provisórias (MP) que tratam diretamente do saneamento ambiental são editadas pelo então presidente Temer, a MP 844 e a MP 868 que, dentre outras coisas, indicavam centralizar na Agência Nacional das Águas (ANA) a competência para alteração dos contratos de programa; alteração da titularidade municipal, responsabilidade de fixação das tarifas, alteração no mecanismo do subsídio cruzado e na lógica dos ganhos de escala. Essas mudanças ocasionadas por Michel Temer foram imediatamente questionadas por setores das empresas públicas de saneamento e por diversos segmentos da sociedade civil que levantaram a inconstitucionalidade das medidas provisórias, freando sua tramitação e provocando a perda de sua vigência.

Segundo Vasques (2020, p. 19) "para eles havia um grande risco de aumento das tarifas de água e esgoto, comprometimento das metas de universalização, bem como a desestruturação do setor, agravando a desigualdade". Deste modo, verificamos que, em seu governo, Temer também intentou realizar manobras para

mudanças na legislação referente à política de saneamento, no âmago de sua direção privatizante.

A orientação neoliberal do governo Temer aparece ainda na sua relação com os bancos públicos e as estatais. No BNDES, a orientação é a de “enxugar”, reduzir o volume de empréstimos, extinguir a TJLP⁴², rever a exigência de conteúdo local e reduzir o enfoque setorial dos empréstimos. Essa nova orientação resgata o papel subordinado do BNDES exercido no período neoliberal da década de 1990, como financiador de poucas áreas, menor papel social e maior participação no processo de privatizações. Não por acaso, o banco transformou a área de “Estruturação de Projetos” em área de “Desestatização”, onde o superintendente remete diretamente à presidência do banco. Com o BNDES reconfigurado, o Estado perde um poderoso instrumento de política industrial e de reação anticíclica diante de crises como a de 2009, quando o BNDES teve um papel importante na sustentação da produção industrial, das exportações e do investimento (ROSSI; MELLO, 2017, n/p).

Demasiadamente transparente é a forma pela qual podemos verificar o direcionamento político-econômico adotado por Temer de desmonte do patrimônio público. O modelo de enfrentamento da crise dos estados no Brasil tem sido demarcado pelas condicionalidades do Governo Federal impostas na negociação das dívidas, como as privatizações e o enxugamento da máquina pública. Assim, austeridade e desmonte da máquina pública se combinam fortalecendo a redução da renda. Avaliamos ser um (des)governo sem precedentes, que fertiliza o terreno de desinvestimentos estatais a partir de uma lógica privatista. Dessa maneira, podemos verificar que há uma face mais severa do projeto neoliberal sob o (des)governo Temer. Isso fica nítido em todas as ações por ele realizadas.

Outro exemplo, podemos perceber na nova gestão da Petrobras no governo Temer comandada por Pedro Parente (ex-ministro de FHC) e sua opção pelo “enxugamento” da estatal. Sob sua gestão, Parente ampliou o plano de desinvestimentos da empresa, reduzindo em 25% a previsão de novos investimentos

⁴² A Taxa de Juros de Longo Prazo, ou TJLP, era a taxa de juros padrão cobrada pelo governo nas operações feitas pelo BNDES. Para entender acerca da sua extinção, ver artigo de Ernani Teixeira Torres Filho (2017) intitulado “A extinção da TJLP dá início ao projeto de desmonte do BNDES” disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/12056/1/A%20extin%C3%A7%C3%A3o%20da%20TJLP%20d%C3%A1%20in%C3%ADcio%20ao%20desmonte%20do%20BNDES_Jornal%20dos%20Economistas%2C%20n.%20334%2C%20jun.%202017_P_BD.pdf.

até 2021⁴³. Na prática, aos poucos privatiza-se a estatal com a venda de ativos, retirada de atividades e abertura de espaços para grandes petroleiras estrangeiras apropriarem-se de um campo privilegiado no mercado de petróleo nacional.

A Petrobras sempre foi um instrumento de desenvolvimento, um sistema que vai do “poço ao posto”, a começar pela exploração do petróleo bruto até a venda e comercialização de derivados e outros combustíveis de gasolina. O controle dessas cadeias produtivas permite estimular a geração de renda e emprego, agregar valor à produção, priorizar insumos locais, absorver choques de preços externos, contribuir para soberania energética, gerar tecnologia etc. Contudo, ao abandonar diversas áreas de atuação, como a petroquímica, os setores de biocombustíveis e fertilizantes, a Petrobras caminha para se tornar uma mera exportadora de óleo cru e importadora de máquinas e equipamentos (ROSSI; MELLO, 2017, n/p).

Portanto, a política econômica de Temer se processa em duas estratégias. Na primeira, desfaz a capacidade do Estado de viabilizar as políticas sociais e enfraquece a posição dos trabalhadores. Nessa via, sobressaem a EC do teto dos gastos que impede os investimentos sociais e as contrarreformas trabalhistas e das terceirizações irrestritas. Na segunda estratégia, destrói o potencial do Estado de impulsionar o desenvolvimento e de modificar a estrutura produtiva através do novo regime fiscal que restringe o gasto com investimento público, a privatização da gestão dos bens públicos, dentre outros.

Souza e Hoff (2019) salientam que houve uma retomada do neoliberalismo pelo governo de Michel Temer que rompeu com o compromisso social dos governos anteriores (Lula e Dilma), acabando por retirar direitos das camadas mais pobres da população e acentuando a desigualdade social e a concentração de renda. Nessa afirmativa das autoras, entretanto, há controvérsias. Retomando nossas análises realizadas no capítulo 2 desta pesquisa podemos verificar que os governos petistas possuem contradições e tiveram um projeto de “conciliação de classes” – inclusive sinalizados neste item – que, embora tenham produzido inegáveis avanços na conquista de direitos das classes subalternas, dialeticamente, no mesmo processo, retiraram direitos dessa mesma fração de classe favorecendo o mercado com políticas neoliberais. Dessa forma, sem dúvidas, os governos petistas são parte dos governos

⁴³ Importante destacar que esse movimento de desinvestimento da Petrobras já vinha acontecendo no governo Dilma, sendo agravado no governo Temer.

neoliberais, de modo que não se pode falar em “retomada” do neoliberalismo pelo governo Temer. O que há é a intensificação de medidas enraizadas na lógica neoliberal de restrição do Estado no investimento das políticas sociais públicas e maior favorecimento do mercado.

Podemos identificar com esses elementos que houve um avanço das políticas neoliberalizantes no Governo Temer com claros efeitos excludentes da parcela mais pobre da população em relação aos direitos sociais. Concretizadas a partir de 2016 com medidas austeras o programa denominado “Uma Ponte Para o Futuro” do PMDB, que serviu de alicerce para estabelecer o apoio do mercado ao *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, se materializa no congelamento do gasto público por vinte anos, nas privatizações e nas concessões à iniciativa privada, na política econômica ortodoxa, na contrarreforma trabalhista, nas terceirizações irrestritas e na tentativa da reforma da previdência – sendo esta concretizada na conjuntura do governo Bolsonaro que trataremos a seguir.

3.1.1 – O governo Bolsonaro e o contexto de aprovação do “novo” marco legal do saneamento

Conseguimos apreender a ascensão do bolsonarismo cruzando três importantes aspectos. O primeiro relaciona-se às heranças conservadoras e autoritárias que atravessam historicamente a sociedade brasileira. Reis (2019) já vinha fazendo uma crítica enfatizando a relevância das tendências autoritárias, estruturais, presentes por longa duração – crítica dirigida especialmente no campo da esquerda que destacava a “consolidação” da democracia no Brasil, subestimando sua fragilidade, as lacunas e os perigos que corria. As tendências autoritárias da formação social brasileira, expressas em períodos como o da última ditadura empresarial-militar instaurada em 1964 são parte essencial das relações complexas entre Estado e sociedade. Para o autor,

Desde o ano passado [2018], houve uma notável inversão. As tradições autoritárias foram “descobertas” e a elas se atribui, quase que exclusivamente, o ascenso da extrema-direita. Assim, cada brasileiro teria um “senhor de escravo” dentro de si. Tais explicações evocam formulações que, nos anos 1970, atribuíam a onda das ditaduras ao “caráter ibérico” da formação de Nuestra América. Até que, no próprio berço destas tradições, na península ibérica, Portugal

e Espanha democratizaram-se pacificamente. A metamorfose não revogava as tradições autoritárias, mostrava apenas que elas não podiam ser encaradas como fatores suficientes ou exaustivos para compreender os regimes políticos vigentes (REIS, 2019, p. 1).

Não faltam forças nas tradições autoritárias que se encontram ancoradas na história. É importante examiná-las com atenção, analisar seus agenciamentos e sua propriedade socialmente transversal⁴⁴. O autoritarismo não é uma característica exclusiva das elites e das classes dominantes: dado o grau de alienação presente no capitalismo contemporâneo está arraigado entre as classes médias e igualmente nas camadas populares. Dito de outro modo, os traços conservadores e autoritários se encontram enraizados e demonstram sua força, em maior ou menor grau, em distintas situações conjunturais vivenciadas por determinada sociedade.

Há um segundo aspecto que também é decisivo para explicar a ascensão bolsonarista. Refere-se a um período datado de 30 anos, entre 1988, quando foi aprovada a atual Constituição, e o ano de 2018. Nesse período tivemos um extenso domínio dos partidos reformistas que, desde 1994 e ao longo de seis eleições presidenciais, comandaram o cenário político. De 1994 a 2002, prevaleceu o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Posteriormente, em quatro eleições consecutivas, venceram os candidatos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Observe-se que as tradições autoritárias, embora existentes – e permanentes –, não foram suficientes para impedir a eleição para a Presidência da República de um sociólogo sofisticado, de um líder operário e de uma mulher identificada como tendo participado da luta armada contra a ditadura. Entretanto, depois de muitos êxitos (controle da inflação e políticas de inclusão social), e de registrarem aspectos positivos (diminuição drástica da miséria), estes partidos reformistas foram, gradativamente, sendo sugados pela dinâmica do sistema político brasileiro. Nas disputas eleitorais e no exercício do governo preferiram compor alianças com forças conservadoras e/ou fisiológicas. Ocorreu um processo de domesticação do reformismo de tucanos e petistas. Construiu-se – com razão – a percepção de que os propósitos reformistas iniciais davam lugar, gradualmente, a uma gestão prudente e segura da hegemonia do grande capital financeiro e de seus principais sócios, nacionais e internacionais, estruturada ainda na época da ditadura e que permaneceu inalterada ao longo do tempo, inclusive com vigência garantida nos marcos constitucionais (REIS, 2019, p. 2).

⁴⁴ Lembramos que esse tema, embora importante, não é o foco de nossa pesquisa que traz aqui algumas alusões a ele como mediação nas aproximações sucessivas ao objeto investigado.

Em que pese o passado recente dos governos petistas na tentativa de conciliação das classes e intentando superar as crises econômicas, tomaram decisões incapazes de fazer com que o grande capital financeiro pagasse por elas. De maneira oposta, essas forças progressistas encontravam “saídas” à custa dos trabalhadores, conforme já sinalizamos no item anterior.

A insegurança, corrupção, ineficiência e degradação dos serviços públicos se tornaram mazelas radicalizadas em contexto de crise, fazendo com que o prestígio de dois grandes blocos políticos – PT e PSDB – fosse perdido. Com a ajuda dos grandes meios de comunicação criminalizando a política e em meio às manifestações de 2013, surgiu uma extrema-direita consciente e que não se constrangia em se mostrar como tal; “o país do futuro, como em outras vezes, deslizava para o passado” (REIS, 2019, p. 3). Representava, no panorama nacional, o avanço das forças de direita em todo o mundo.

Tomados em escândalos de todo gênero, estes partidos políticos corromperam-se diante de amplos segmentos da opinião pública, gerando, pouco a pouco, uma vaga que era “antitucana” e “antipetista”. Apesar disso, ainda não estavam dadas as condições definitivas para a vitória do bolsonarismo.

O último aspecto a se considerar é a conjuntura eleitoral. Tanto o PSDB quanto o PT se organizaram para as eleições de 2018 como se elas estivessem determinadas a reproduzir as anteriores. Menosprezaram a capacidade de crescimento do candidato de extrema direita (Bolsonaro) que, em verdade, tinha sua possibilidade de vitória ignorada por quase todos que examinavam o pleito – ao menos até agosto de 2018. Em se tratando da batalha eleitoral, Reis nos revela que,

Enquanto os tucanos imaginavam que o tempo de TV seria o fator diferenciador – e decisivo – do embate, o PT desprezava a tessitura de alianças e apostava quase que exclusivamente no mito do seu líder carismático – Lula. E na possibilidade – bastante improvável – de tê-lo como candidato. Tucanos e petistas subavaliaram o profundo desgaste que sofriam aos olhos de importantes segmentos da população. E também não valorizaram a “batalha da internet”, embora eleições anteriores em várias partes do mundo já indicassem seu caráter decisivo. Ao longo do primeiro turno, Alckmin mostrou-se incapaz de crescer, apesar do tempo de TV. De seu lado, a campanha petista amarrava seu candidato, Fernando Hadad, despersonalizando-o e o apresentando como um peão dócil nas mãos de Lula, uma espécie de candidato “por procuração”. Por outro lado, a artilharia pesada de Ciro Gomes, hostilizado pelo petismo, dividia os votos e enfraquecia ainda mais as esquerdas. Bolsonaro beneficiava-se dos erros e desacertos dos adversários, e ainda teve uma espécie de

“bônus” inesperado: o atentado, que quase o vitimou, afastando-o dos debates onde iria muito mal. Além disso, sua campanha na internet surpreendeu pela organização, pelo financiamento, pelo abuso das fake news e pela truculência (REIS, 2019, p. 4-5).

Mesmo no segundo turno o PT, tentando consertar seus erros mais aparentes, não tinha mais como impedir a onda bolsonarista. O pavor ao petismo, mais do que o desejo por Bolsonaro, fez com que a ampla legião de eleitores do centro e da direita, apoiasse ao candidato da extrema-direita. Portanto, a compreensão da ascensão do bolsonarismo perpassa pela conexão desses três aspectos elencados: as heranças conservadoras e autoritárias da nossa história; a crise política e econômica; e a conjuntura eleitoral. Assim, “foi o agenciamento e a combinação destas três temporalidades que conduziu à derrota – evitável – das esquerdas e à vitória – inesperada – do bolsonarismo” (REIS, 2019, p. 5).

Dentro deste contexto, existem particularidades. Podemos dizer que é um governo ainda não visto e vivenciado no Brasil desde o período da sua redemocratização, comumente caracterizado como fascista ou neofascista. Nessa caracterização as esquerdas do mundo e do Brasil tendem a correlacionar o autoritarismo, a violência, a repressão à oposição, o ultranacionalismo, dentre outros componentes, como aspectos próprios do fascismo. Contudo, mais importante do que dizer que o governo Bolsonaro é fascista é entender os principais elementos do bolsonarismo e seu projeto de construção de alianças ainda em curso.

Segundo Reis (2019), o núcleo do bolsonarismo e o seu motor, isto é, as forças que o impulsionam e o movimentam, constituem-se das corporações militares (com destaque para o exército, as polícias militares e as milícias emergentes) de grande parte dos segmentos fundamentalistas das igrejas evangélicas, sincronizados com a força dos nacionalismos de direita em âmbito global. Embora importante, essa aliança não garantiria política ou eleitoralmente a vitória de Bolsonaro. Assim, outra relevante aliança originou-se entre o bolsonarismo e o empresariado do agronegócio e do grande capital financeiro. Para Reis é:

Uma aliança instável, de conveniência mútua, está longe de ter a solidez da primeira articulação. O credo liberal orienta este empresariado e Paulo Guedes é seu profeta. Já impuseram algumas importantes “correções de rumo” ao governo, embora evitando choques frontais que, aliás, não fazem o seu feitio. Estes setores empresariais vertebram e legitimam relações internacionais, financiam campanhas e, através dos grandes meios de comunicação, informam

e orientam a opinião pública centrista e de direita. Desempenharam papel essencial na vitória eleitoral. Ocupam cargos estratégicos no governo. Determinam sua política econômica. Não comungam das convicções extremadas do conservadorismo cristão bolsonariano (“Deus acima de todos”) nem de suas patriotadas (“Brasil acima de tudo”) (REIS, 2019, p. 6).

Em verdade, o governo Bolsonaro não era o candidato da classe dominante brasileira, especialmente da direita do nosso país. O projeto de extremismos que representa Bolsonaro, não é o projeto da elite nacional. Não dá para esquecer que esses setores que representam o capital coexistem harmonicamente e financiaram em grande medida, num passado recente, as campanhas de tucanos e de petistas. Segundo Roio (2019, p. 5 e 6):

O processo eleitoral mostrou que a unidade da camada dirigente do Estado e da burguesia girava apenas em torno do “antipetismo”. Não havia um candidato claro com condições de vitória para implantar o projeto de espoliação e servilização das massas populares. Talvez o nome de continuidade em relação a Temer fosse Geraldo Alckmin (PSDB). PSDB, PMDB e DEM foram os mais importantes articuladores do golpe, mas tiveram na Lava Jato a sua ponta de lança. No entanto, nenhum dos candidatos mostrou condições de iludir as massas, pois estavam todos colocados na vala comum das denúncias de corrupção. O candidato inesperado foi o tenente Jair Bolsonaro, que foi capaz de cavalgar o discurso contra a corrupção e o discurso punitivo repressivo de corruptos e de criminosos, com o objetivo de ampliar a repressão do Estado e também de soltar os interesses burgueses do controle ou medição do mesmo Estado.

Assim, embora o governo Bolsonaro esteja cumprindo totalmente um programa liberal que interessa ao grande capital, posteriormente, de acordo com a conjuntura, as frações do capital que o apoiam poderão continuar com ele ou afastar-se, formando outras articulações conforme seus interesses imediatos. O governo Bolsonaro sabe disso! Esse fator revela o esforço empreendido por Bolsonaro em aprovar os projetos das elites financeiras, na medida em que interessa ao governo o seu apoio para as eleições de 2022. Desta forma, explica-se, em partes, a pressa em realizar tantas “reformas”.

Dentro deste contexto a contrarreforma da previdência social é aprovada em 2019, a partir da emenda constitucional nº 103. Por meio das novas regras o brasileiro será obrigado a trabalhar por mais tempo e/ou receber um valor menor ao aposentar-se, na medida em que um dos pontos mais prejudiciais dessa “reforma” está no

estabelecimento de uma idade mínima e de uma nova forma de calcular o benefício a partir do tempo de contribuição.

A previdência do governo Bolsonaro retira direitos sociais e acaba gerando mais pobreza a médio e longo prazo, haja vista a definição de um tempo mínimo de contribuição de 20 anos, o endurecimento na concessão das aposentadorias rurais e diminuição nos valores de pensões e auxílios. Em geral, são regras que impedem o acesso e rebaixam os valores praticados em relação aos praticados anteriormente. A professora e economista da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Denise Gentil, em entrevista ao site UOL para a coluna de Juliana Elias (2019)⁴⁵, destaca que essa modalidade de contribuição mínima por 20 anos para receber 60% do valor do benefício e aumentando 2 pontos para cada ano a mais de contribuição,

É um período que muitos não conseguem completar, [...], mencionando a autônomos, desempregados e pessoas que vivem boa parte da vida trabalhista na informalidade. São problemas especialmente comuns entre as pessoas de menores escolaridade e renda e que acabam reduzindo o período de colaboração (ELIAS, 2019, n/p).

Portanto, essa proposta diminui consideravelmente o sistema previdenciário público, restringindo seu acesso pelos trabalhadores, ao mesmo tempo em que amplia o espaço de atuação dos fundos privados de aposentadoria em função das novas regras impostas aos contribuintes para alçar a aposentadoria por meio da previdência pública.

O governo Bolsonaro compreende que da execução do projeto das elites econômicas brasileiras articulado às alianças institucionais e sociais forjadas desde a campanha eleitoral dependerá a sua “sorte”, possuindo como principal desafio alterar o cenário agudo de crise econômica que assola o país e o desmoraliza.

O momento atual vivenciado no Brasil demonstra algumas tendências. A economia política prevalecente é o neoliberalismo que fortalece a solução para os problemas de crise fiscal na reformulação do papel do Estado. Roio (2019) ressalta que no transcorrer da crise orgânica do capital mundial o Brasil passou por três fases, todas identificáveis com o neoliberalismo, inclusive sinalizadas e analisadas por nós ao longo desta pesquisa.

⁴⁵ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/21/especialistas-avaliam-reforma-previdencia.htm>. Acesso em 06 de maio de 2021.

A primeira fase com a instituição do projeto neoliberal do fim do governo Sarney ao fim do governo FHC; a segunda foi a dos governos petistas e aliados; e a terceira fase, com a consumação do golpe de 2016 e o governo Temer até a atualidade. Portanto, para o autor, estamos vivenciando a terceira fase do neoliberalismo no governo Bolsonaro com claras tendências radicalizadoras de um projeto de barbarização da vida social, implementado, principalmente, pelo ministro da economia Paulo Guedes (representante direto do grande capital financeiro). Com esse projeto, observa-se que:

Importa entregar o patrimônio nacional à grande finança, destruir o ambiente em benefício da mineração, das madeireiras, dos criadores de gado, impedir que se desenvolva a ciência e a cultura no País, com a devastação do que existe de público e produtivo em termos de escola e de universidade, privatizar tudo o que for possível, em especial saúde e educação. Reduzir o País a uma nação de asnos consumidores de baixa tecnologia, dominado por gangs de milicianos e traficantes (e exemplo do que já é o Rio de Janeiro) (ROIO, 2019, p. 7).

No bolsonarismo se fortalece a terrível face repressiva do Estado, com um caráter conservador e que retrocede no modo civilizatório de ser e existir, com posturas racistas, misóginas, homofóbicas e avessas às populações pobres. Não surpreendentemente essa ideologia autoritária conservadora atraiu diversos segmentos liberais, geralmente não muito favoráveis à democracia burguesa.

Provido do autoritarismo conservador e da direita liberal e associado ao projeto das classes dominantes, o bolsonarismo rapidamente vai executando suas ambições. Esse contexto político-econômico, brevemente traçado aqui, é o ambiente em que se forjou a proposta de mudança da legislação para a aprovação recente do chamado “novo” marco regulatório do saneamento ambiental, no qual verificamos a orientação neoliberal das políticas públicas e redução do papel do Estado. A seguir passaremos a analisar a lei 14.026/2020, trazendo a tona os desdobramentos das alterações realizadas e seus impactos para o acesso aos serviços do saneamento ambiental.

3.2 - Prevalência da lógica do negócio: análise do “novo” Marco legal do saneamento

No campo do saneamento ambiental, o governo Bolsonaro (sem partido) dá continuidade às propostas privatizantes para o setor, e um novo projeto de lei é elaborado em 2019. Esse projeto foi apresentado pelo senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), sob o n. 3.261/2019 e uma versão ainda mais retrógrada na perspectiva do direito social é aprovada na câmara dos deputados. No centro de uma pandemia, em sessão remota realizada no dia 24 de junho de 2020, o Senado aprovou o PL 4.162/2020, o “novo” marco legal do saneamento e o enviou para a sanção presidencial, sendo publicado no dia 15 de julho de 2020 sob a forma da lei nº 14.026.

Possuindo a universalização do acesso aos serviços de saneamento como unidade determinante na justificativa para sua privatização no Brasil, o atual marco regulatório, um documento de 28 laudas que altera 7 leis anteriores e diversos dispositivos, explicita sua lógica na encruzilhada entre direito social e negócio. Analisando os elementos centrais da letra da lei 14.026/2020 quanto ao seu conteúdo, observamos profundas mudanças no que tange a Titularidade; Contratualização e Regulação do saneamento ambiental. Do mesmo modo, é nítido que esse objeto jurídico compõe uma tosca “salada de frutas” elaborada a partir de alterações instruídas pelas leis/decretos anteriores, sinalizadas no item anterior quanto das tentativas de mudanças na política pública de saneamento.

Parece, a princípio, uma atitude esquizofrênica, legitimada pelo legislativo federal, pelo empresariado e ovacionada pela mídia, juntar o que se tinha e dar uma perspectiva ideológica de “novo” e “bom” a aspectos nitidamente contraditórios. Demonstraremos, a seguir, alguns desses novos instrumentos e pontos trazidos no “novo” marco destacando-se as inclinações privatizantes ou não imersas em seu conteúdo.

Importante advertir que alguns argumentos centrais aqui expostos estão originalmente no texto intitulado “A atual política de saneamento básico no contexto da gestão das águas no Brasil: apontamentos iniciais” de autoria de Araújo e Silva (2021)⁴⁶, sendo um importante guia para que pudéssemos ir à lei e realizar as análises. Sendo assim, a lógica de exposição sobre o “novo” instrumento normativo do saneamento foi inspirada na leitura que realizamos deste texto.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.editoracientifica.org/books/isbn/978-65-87196-78-7>. Acesso em: 02 jun. 2021.

Iniciaremos por expor acerca das referências expressamente privatistas trazidas pela lei sob o pretexto de incentivar a viabilidade técnica, econômica, financeira, a livre concorrência e a eficiência, avaliadas como inexequíveis de serem obtidas através do Estado. Tais tendências já se apresentam em alguns dos parágrafos e incisos do artigo 4º-A da lei, que versa sobre o papel regulador da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA):

Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, **o equilíbrio econômico-financeiro** e a universalização do acesso ao saneamento básico (parágrafo 1º, inciso II – destaque nosso).

Padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** das atividades (parágrafo 1º, inciso III – destaque nosso).

Metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, **a viabilidade econômico-financeira** da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos (parágrafo 1º, inciso IV – destaque nosso).

Conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para **a sustentabilidade econômico-financeira** dos serviços públicos de saneamento básico (parágrafo 1º, inciso XIII – destaque nosso).

Estimular a **livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica** na prestação dos serviços (parágrafo 3º, inciso II – destaque nosso).

Incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para **a viabilidade técnica e econômico-financeira**, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços (parágrafo 3º, inciso V – destaque nosso).

Ao observamos as normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento destacadas no parágrafo 3º, inciso II, do artigo citado acima, identificam-se expressões como “livre concorrência”, “competitividade”, “eficiência” e “sustentabilidade econômica” que, para um leitor atento, não são expressões novas e livres de intencionalidade. Pelo contrário, já vimos sinalizando, ao longo deste capítulo, a conjuntura na qual se forjou a sanção deste marco regulatório e esses

termos só reforçam a lógica empreendida em sua construção num contexto de ultraneoliberalismo patente no bolsonarismo, bem ilustrado por nós anteriormente.

Na referida lei e em frações significativas do debate sobre a mesma, nota-se a predominância da narrativa que evidencia a ineficiência do Estado e a eficiência do setor privado como fundamento para a privatização e mercantilização dos serviços públicos, convertendo-os em novos nichos de valorização do capital (ARAÚJO; SILVA, 2021).

Considerando-se, portanto, esse panorama da privatização do setor de saneamento no Brasil, seu processo é contraditório a partir da análise de quem está se beneficiando com o mesmo. Neste sentido, há defensores da privatização da água pelo setor de saneamento e há quem concorde com o contrário. Alguns dos principais argumentos favoráveis à privatização encontram-se na citação que se segue:

Quais seriam os riscos e as oportunidades contidos nessa tendência a um aumento gradativo e pulverizado da participação de operadores privados neste setor? **Começando pelas oportunidades, a possibilidade de atrair capital privado para investir na melhoria e ampliação da infraestrutura, numa época de recursos públicos escassos e comprometidos com o pagamento de dívidas, é sem dúvida a principal vantagem potencial da concessão dos serviços a companhias privadas nacionais ou estrangeiras. [...] Além do investimento, outra vantagem de uma ampliação da participação privada na prestação dos serviços de saneamento bastante citada na literatura diz respeito ao aumento da eficiência global do setor que seria incentivada pelo aumento da competição entre operadores públicos e privados.** Tal argumento aparece não apenas em bastiões do Consenso de Washington, como publicações do Banco Mundial e o semanário britânico *The Economist* (2003), sob a forma de um discurso cifrado a respeito das virtudes do mercado e das “falhas de governo” (a interferência política e o *renteseking* corporativista que caracterizariam a gestão dos operadores públicos dos países em desenvolvimento), mas também em estudos menos comprometidos com o fundamentalismo de mercado que apresentam evidências empíricas da baixa eficiência destes operadores (PMSS,1997). Neste caso, **uma participação de companhias privadas transnacionais no contexto brasileiro, ainda que minoritária diante das enormes disparidades sociais e regionais do país, é vista como vantajosa por incentivar a busca de maior eficiência e competitividade por parte das CESBs, além de possibilitar transferência de tecnologia avançada para o setor.** Nossa contribuição para este debate consiste em demonstrar que **a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário para a iniciativa privada pode ser uma alternativa viável para expandir e melhorar a qualidade dos serviços em cidades de médio e grande porte, sob determinadas condições institucionais que permitam**

assegurar a regulação e o controle social sobre o setor (VARGAS; LIMA, 2004, p. 75, 76 e 87 – destaque nosso).

Em contraponto a tal perspectiva, verificamos que os setores contrários à privatização do serviço ilustram que:

A cobrança pelo serviço de distribuição de água torna-se, assim, um mecanismo de consolidação e até recrudescimento da injustiça ambiental na qual as pessoas que mais necessitam do atendimento público para saciar as suas necessidades são excluídas, pela sua renda, do acesso à água potável. Essa situação, na qual pessoas que não ganham sequer um salário mínimo devam mais de quatro salários pela água não consumida, estabelece relação de confronto com a empresa e de descrença na justiça e no sistema jurídico [...].Desse modo, **conclui-se que a suspensão da distribuição de água lesa valores constitucionais como a preservação da vida e a dignidade da pessoa humana além de princípios referentes ao regime jurídico público dos serviços essenciais como o da continuidade do serviço público e da modicidade de suas tarifas.** Ressalta-se que igualmente a suspensão contraria os princípios também da política nacional de recursos hídricos (GOMES, 2013, p. 71 e 83 – destaque nosso).

Os defensores da privatização, sob um viés neoliberal, colocam-na como uma boa solução para resolver algumas das deficiências da área do saneamento ambiental. Dentre esses, Talarico (2013) destaca os argumentos de Vargas (2005) favoráveis a privatização: a baixa taxa de cobertura de água e esgoto em determinadas áreas, pouca qualidade dos serviços públicos prestados, a corrupção do setor com desvio de recursos para outras finalidades públicas ou privadas, o empreguismo, a tolerância com a inadimplência do consumidor, a ineficiência econômica e financeira das instituições que prestam os serviços, as interferências políticas na gestão, os gastos excessivos com custeios, a falta de planejamento e de investimentos na expansão e renovação da infraestrutura, entre outros aspectos.

Entretanto, mesmo os favoráveis à privatização do saneamento ambiental também alertam para algumas de suas contradições:

[...] uma ênfase acentuada na prestação privada levaria a uma fragmentação da oferta de serviços outrora integrados em sistemas mais abrangentes, que garantiam a viabilidade econômica dos sistemas menores e o acesso da população de baixa renda através de subsídio cruzado e tarifação progressiva ou social. Haveria, portanto, um risco de ***dumping social que se associa ao interesse exclusivo do capital privado pelas regiões e segmentos mais rentáveis (cherry picking)***, deixando para os governos o ônus de arcarem

sozinhos com o atendimento das áreas e populações mais pobres. [...] [A] possibilidade de captura do regulador pelo regulado, devido à assimetria de poder e informação que resulta de concessões de serviços municipais a grandes corporações transnacionais, as quais agem orientadas por comportamento estratégico destinado a privilegiar os interesses dos acionistas em detrimento dos interesses dos usuários e do poder público (VARGAS; LIMA, 2004, p. 68 e 76-77 – destaque nosso).

Desse modo, reconhece-se que o setor privado, ao ampliar o sistema para atender as comunidades mais pobres, tende a impor aos seus usuários que arquem com subsídios monetários, mantendo assim a margem de lucros e consequente crescimento econômico. Neste sentido, verifica-se que a introdução do setor privado na prestação dos serviços de saneamento básico, inevitavelmente, acresce o valor dos serviços, ou seja,

conflui para um aumento tarifário a fim de garantir retorno financeiro aos investidores, mostrando que, ao contrário do que se prega dentro da visão positivista da privatização, a concessão privada do saneamento básico tende a onerar os serviços, agravando a desigualdade do acesso entre as populações mais pobres e as mais ricas, acabando por distanciar ainda mais, as primeiras, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico (TALARICO, 2013, n/p).

Em contraste com a gestão privada, a gestão pública do saneamento básico, não se limita a objetivos financeiros, tendo condições de praticar políticas tarifárias socialmente justas (tarifa social),

[...] desenvolvidas para subsidiar o acesso aos serviços pela camada populacional mais vulnerável economicamente, levando em conta quanto o usuário pode pagar e, sobretudo, considerando que o abastecimento de água é um bem público e um direito humano (TALARICO, 2013, n/p).

Somente o Estado, enquanto gestor público, tem atribuições que permitem integrar o saneamento, de maneira eficaz, a outras políticas públicas afins, como saúde, meio ambiente, habitação etc. Portanto, sem dúvidas, o fornecimento de água potável à população, o recolhimento e tratamento de esgoto sanitário que constitui o saneamento ambiental conforme a lei nº 11.445/07 é questão de saúde pública. Fato que apresenta também a necessária efetividade por parte do Estado de uma política pública de saneamento.

Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), veiculados pelo jornal da USP em matéria postada em julho de 2020, apontam que 15 mil pessoas morram e 350 mil sejam internadas por ano em consequência das doenças ligadas a precariedade das condições de saneamento ambiental. Do mesmo modo, afirmam que diversas doenças são agravadas pelo contato com ambientes insalubres, dentre essas destacam que a UNICEF constata que a diarreia é a segunda maior causa de mortes em crianças abaixo de 5 anos de idade⁴⁷. As doenças com maiores ocorrências por causa do contato a esses ambientes são: Leptospirose, Disenteria Bacteriana, Esquistossomose, Febre Tifóide, Cólera, Parasitóides, além do agravamento das epidemias como a Dengue.

Segundo o Instituto Trata Brasil, além dos grandes riscos que envolvem a vida, este cenário representa elevados gastos em saúde pública. Em 2011, os gastos com internações por diarreia no território brasileiro chegaram a R\$140 milhões. Da mesma maneira o instituto evidencia que dados da OMS constataam que cada **R\$ 1 investido em saneamento gera economia de R\$ 4 na área de saúde**⁴⁸. Portanto, verifica-se que o principal objetivo do saneamento é a promoção da saúde da população, tendo em vista que várias doenças proliferam pela sua ausência, tendo como consequência letal a morte de nós, seres humanos.

Neste sentido, um aspecto que merece ênfase sobre o “novo” marco legal é a **ausência** de qualquer alusão à água e ao saneamento ambiental como direito social e/ou humano, da mesma maneira que caracteriza a Organização das Nações Unidas desde os anos de 1970 e da forma que reconhece nossa Constituição Federal que considera o saneamento ambiental mecanismo fundamental para o alcance do direito à saúde (art. 196), conforme demonstrado no segundo capítulo desta pesquisa.

A privatização é um dos elementos próprios do neoliberalismo e na realidade da conjuntura mundial e brasileira de crise econômica, através do projeto bolsonarista, de aprofundamento do ideário neoliberal, os bens e serviços antes considerados direitos são convertidos em mercadorias a serem obtidos no livre mercado. Dessa forma, novos negócios lucrativos são buscados pelo empresariado como uma das formas de superar a crise. O quadro abaixo, a partir de termos destacados no texto

⁴⁷ Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/dados-da-onu-mostram-que-15-mil-pessoas-morrem-anualmente-por-doencas-ligadas-a-falta-de-saneamento/>. Acesso em 07 de julho de 2021.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/blog/2013/04/09/saneamento-basico-x-saude-no-brasil/>. Acesso em 10 de julho de 2021.

da lei, sinaliza a encruzilhada que está posta para o saneamento, entre o direito social e negócio:

Quadro 4 - O saneamento ambiental na encruzilhada entre direito social e negócio

Termos	Onde encontrar?
Sustentabilidade econômico-financeira	Art. 4º, §1º, inciso XIII; Art. 4º, §3º, inciso II; Art. 8º, §2º; Art. 29; Art. 35, §3º; Art. 49, inciso XIV; Art. 50, §1º; Art. 54.
Viabilidade econômico-financeira	Art. 2º, inciso XIV; Art. 3º, inciso VI, letra b; Art. 4º, §1º, inciso IV; Art. 4º, §3º, inciso V; Art. 1º, inciso II; Art. 50, §1º; Art. 13, inciso IV.
Sustentabilidade Ambiental	Art. 29, §3º.
Proteção Ambiental	Art. 2º, inciso VI; Art. 48, Parágrafo único.
Política Ambiental	Art. 40, inciso V.
Ambientalmente Adequado	Art. 3º, inciso I, letra c; Art. 3º, inciso IV; Art. 7º, inciso III; Art. 54.
Saúde Pública	Art. 2º, inciso III; Art. 2º, inciso IV; Art. 4º, inciso VI, letra b; Art. 4º, §1º, inciso IX; Art. 9º, inciso III; Art. 48, inciso XII; Art. 49, inciso I; Art. 54, §2º.
Parceria público-privada	Art. 1º; Art. 2º, §4º, inciso II; Art. 2º, §4º, inciso IV; Art. 11; Art. 11, §4º; Art. 18.
Concessão e Concessões	Art. 1º;

	Art. 2º, §4º, inciso I; Art. 2º, §4º, inciso IV; Art. 2º, §10º; Art. 4º, §1º, inciso IV; Art. 9º, inciso I; Art. 10; Art. 10-B; Art. 11, §4º; Art. 11-B, §7º; Art. 13, inciso VI; Art. 13, §1º; Art. 13, §3º; Art. 14; Art. 17; Art. 19; Art. 29, §4º; Art. 45, §8º; Art. 45, §9º.
--	---

Elaboração própria. Fonte: Lei 14.026/2020.

A partir do quadro observamos que, em muitos parágrafos e incisos, termos vinculados ao “negócio” como a viabilidade e sustentabilidade econômico-financeiras do saneamento ambiental se destacam na estrutura do texto e surgem como condição para o fornecimento do serviço. Constata-se, portanto, que a perspectiva privatizante predomina já que as expressões que se destacam no texto da lei são elementos do “negócio” e se colocam como fundamentais no instrumento normativo.

Fruto de contestações quanto às inovações desta recente lei é o veto realizado por Bolsonaro ao art. 16. Este artigo, especificamente, foi incluído por acordos entre governadores e parlamentares junto ao Governo Federal para viabilizar sua aprovação. Entretanto, de acordo com o presidente da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE, 2020, n/p), Marcus Vinícius Fernandes Neves, em matéria divulgada pelo site da entidade⁴⁹, a aprovação do Marco Legal do Saneamento Básico foi “uma construção feita por meio de um ‘acordo possível’ entre vários atores e [segundo ele] os vetos descaracterizaram este acordo e causam um desarranjo no setor, [sendo], por isso, [necessário a] derrubada dos vetos”. Contudo, em votação realizada em 17 de março do presente ano, no mês que completamos um ano de pandemia da COVID-19 no Brasil, a câmara dos deputados manteve o veto com a aprovação de 292 deputados contra 169 votos contrários e uma abstenção.

⁴⁹ Disponível em: <https://aesbe.org.br/congresso-nacional-votara-vetos-ao-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-no-dia-16-de-dezembro/>. Acesso em 02 de março 2021.

O artigo 16 dizia o seguinte:

Art. 16. Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022.

Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art.10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual.

Como justificativa, o governo, por meio dos ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional, da Infraestrutura e da Economia assim se manifestaram:

A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, **a proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados**⁵⁰ (destaque nosso).

O artigo vetado possibilitava a renovação dos contratos de programa por parte das empresas públicas por mais 30 anos, isto é, este dispositivo previa uma fase de transição entre as atuais formas de contratação dos serviços e as modalidades delineadas no “novo” marco. O que acontecia anteriormente, por meio do chamado “contrato de programa”, era que as cidades/prefeituras municipais (titulares do serviço) podiam firmar acordos diretamente com as empresas estaduais e municipais

⁵⁰ Tanto o veto quanto à justificativa para tal encontram-se na mensagem nº 396, de 15 de julho de 2020, divulgada pela presidência da república e disponibilizada no sítio: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-396.htm.

de água e esgoto sem a obrigatoriedade de processos licitatórios, ou seja, as estatais assumiam os serviços sem concorrência. O intuito de assegurar um estágio de transição no “novo” marco regulatório seria justamente a proteção e a não depreciação brusca das empresas estaduais de saneamento com a abertura do capital privado.

O destaque que realizamos acima na justificativa para o veto trazem palavras-chaves elucidativas, quais sejam: “**livre concorrência**”; “**contratos de concessão**”; “**licitação**”; “**competitividade da prestação**”. Por meio dessas categorias o governo reforça que permitir proteção às empresas estaduais de saneamento limita os objetivos do “novo” marco regulatório que se encontra justamente na legalização da competitividade da prestação dos serviços por meio da abertura ao mercado, reconhecidas pelo Estado brasileiro como única possibilidade de eficiência para atingir melhores resultados no saneamento. Portanto, mais uma vez, a lógica empreendida neste instrumento normativo é produto de um consenso ideológico que defende e fortalece perspectivas do negócio num setor que deveria ser tratado como direito social, em nome de alçar a sonhada eficiência.

Fica evidente que o novo marco regulatório extermina o modelo de “contrato de programa”⁵¹, transformando-o em contrato de concessão, com a ilusória possibilidade de concorrência em condições de igualdade entre as empresas privadas e as estatais. Neste sentido, contrariando o que pretendia o art. 16, que foi vetado, a atual lei do saneamento sanciona a realização obrigatória da licitação, que tende a entregar a prestação dos serviços de saneamento aos grandes grupos econômicos internacionais, inviabilizando a continuidade das formas de prestação em vigor. Assim, identificamos no art. 8, que trata da titularidade dos serviços públicos de saneamento, o §1º, inciso II que estabelece que:

os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, **vedada a**

⁵¹ “[...] o contrato de programa é um instrumento de Cooperação Interfederativa, previsto constitucionalmente (art. 241 CF). Por ele, os municípios, de forma livre e exercendo sua autonomia e titularidade, conveniam com o Estado e este, por meio de sua estatal de saneamento, atua como prestador, operando os serviços de água e esgotamento sanitário. O contrato de programa, portanto, é um instrumento autorizado constitucionalmente, que permite que municípios transfiram a outro ente federativo a execução de determinados serviços. No caso do saneamento [ambiental], que, na maior parte do país, é prestado por companhias estaduais, é celebrado entre o município e a empresa” (AESBE, s.d., n/p). Disponível em: <https://aesbe.org.br/a-importancia-dos-contratos-de-programa-para-a-universalizacao-do-saneamento/>. Acesso em: 05 de jul. de 2021.

formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório (destaque nosso).

Ratificando essa ideia, o art. 10 apresenta que:

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, **vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (destaque nosso).**

Embora com a promessa de atrair investimentos para o setor e viabilizar a meta histórica de universalização de acesso da população a serviços de saneamento, estamos visualizando as contradições presentes no “novo” marco legal. Segundo o engenheiro e secretário-geral da Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE), Clovis Nascimento, “os contratos de programa garantem que as empresas estaduais realizem os serviços. O veto favorece as empresas privadas, tornando a água uma mercadoria. A manutenção do veto é uma derrota de todo povo brasileiro” (2021, n/p)⁵².

No percurso de barrar a autonomia dos entes federados, observa-se na regulamentação da “nova” lei a centralização referente às regras para com a operacionalização da política, sob responsabilidade da agora denominada “Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico” a partir da expansão das suas competências. Determinou-se a essa entidade o poder de estabelecer normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento ambiental. Prova disto é o que está determinado no art. 4º e em seus parágrafos e incisos, alguns já destacados acima: §1º incisos II, III, IV e XIII.

Sobre isso, diversos questionamentos surgiram por parte de organizações da sociedade civil como a Associação Nacional Dos Serviços Municipais De Saneamento (ASSEMAE) que argumentam que o “novo” marco regulatório infringe explicitamente disposições da Constituição Federal ao ultrapassar as competências da União e esvaziar as competências dos municípios para regular, organizar e prestar serviços

⁵² Disponível em: <https://fisenge.org.br/congresso-nacional-mantem-veto-ao-artigo-16-do-novo-marco-regulatorio-do-saneamento-e-avanca-na-privatizacao-da-agua/>. Acesso em: 07 de julho de 2021.

de interesse local — como é o caso do saneamento; além de romper com o pacto federativo ao obrigar uma intervenção de ordem federal aos municípios. Dito isto, esse conjunto de violações foram apresentadas pela ASSEMAE em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.583, ajuizada no dia 15 de outubro de 2020 no Superior Tribunal Federal (STF)⁵³.

O blog Jota (n/p, 2021) salienta que no entendimento da associação longe de ser um marco “legal”, em verdade se trata de um marco ilegal, na medida em que traz prejuízos para a população brasileira ao transformar “[...] o saneamento [ambiental] em um balcão de negócios”. Este blog ainda traz que a petição inicial da ADI, assinada pelos advogados Ivo Teixeira Gico Jr, do Gico, Hadmann & Dutra Advogados, e Francisco dos Santos Lopes, do departamento jurídico da ASSEMAE, na qual justifica-se que o novo marco legal do saneamento é inconstitucional por:

I. Impor no §2º do art. 4º-A as chamadas “normas de referência” que deverão ser estabelecidas pela Agência Nacional da Água (ANA) e, em seguida, no §6º do mesmo artigo definir que a agência reguladora nacional investigará o “cumprimento das normas de referência”, que, naturalmente, deveriam ser apenas de referência;

II. Esvaziar outras agências regulatórias do setor e dar poderes nacionais para a ANA ao dispor no §7º do art. 4º-A que a agência nacional “zelará pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços”. Neste sentido, quando a agência passa a ter competência para uniformizar as regras jurídicas, a União está extrapolando a sua competência constitucional;

III. Usar [no art. 4º-B] uma estratégia de coação financeira ao estabelecer que a ANA manterá atualizada a relação das entidades reguladoras que adotam as normas de referência nacionais “com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal”;

IV. Delegar à ANA, nos termos do [art. 4-A, §8º], o poder de, inclusive, limitar quais as formas que o município poderá utilizar para subsidiar as taxas diferenciadas que atualmente podem ser cobradas das populações de baixa renda, excluindo a capacidade do gestor público de fazer política pública;

⁵³ A ASSEMAE não é a única organização a indagar o STF sobre a inconstitucionalidade da lei 14.026/2020. Partidos políticos como o PCdoB, PSOL, PSB e PT, através da ADI 6.536 requereram a sua inconstitucionalidade, bem como o PDT com a ADI 6.492. As três ADIs estão sob relatoria de Luiz Fux.

V. Ferir a autonomia dos municípios ao impor no art. 3º que a única forma de delegar o serviço de saneamento básico seja por meio de concessão, extrapolando a competência da União ao proibir a gestão compartilhada do serviço de saneamento por consórcio ou convênio (BLOG JOTA, n/p, 2020).

Observa-se, com base nesse demonstrativo, que se permanecer nesse instrumento normativo o que está determinado no artigo 4º-B referente ao papel regulador da ANA, por exemplo, está decretada a subordinação ampla e absoluta dos municípios e das entidades regulatórias municipais, intermunicipais e estaduais às determinações da ANA como condição para o acesso aos recursos federais e aos que são geridos pela administração federal como o FGTS. O que está em jogo então não é a possibilidade da privatização do saneamento, mas sim a determinação coercitiva para tal.

Se no art. 175 da Constituição Federal afirma-se que o município pode delegar o serviço via **concessão ou autorização**; e o art. 241 informa que o município pode se associar a outros entes da federação para ofertar o serviço por meio de **convênio ou contrato de gestão**, isto é, se há essas opções instituídas pela constituição, o “novo” marco legal retira essas possibilidades e determina que ou o município preste o serviço sozinho ou ele entregue sua titularidade. Fundamentalmente é uma lei que força a privatização.

Portanto, a propaganda “liberdade” que os municípios têm, difundida pelos defensores deste “novo” marco regulatório, de optar ou não pela privatização dos seus serviços de saneamento cai por terra quando existem exigências para o acesso dos recursos da União. Evidência disto identifica-se no art. 35, parágrafo 3º da lei ao assegurar que aqueles municípios que optarem por exercer os serviços sob o regime de delegação só serão autorizados caso comprovem a sustentabilidade econômico-financeira presente e futura.

§ 3º Na hipótese de prestação sob regime de delegação, **o titular do serviço deverá obrigatoriamente demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços** ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por meio da demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos (destaque nosso).

A aparente “liberdade” se configura em obrigatoriedade, inclusive considerando o que a lei declara ser serviço público de saneamento básico de interesse comum:

serviços de saneamento básico prestados **em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões** instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário **entre 2 (dois) ou mais Municípios**, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los **de forma conjunta e integrada** pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais (art. 3º, inciso XIV).

Não restam dúvidas, como apresentado, que as atribuições municipais são enfraquecidas, principalmente sob a perspectiva operacional. No bojo desta ótica, o art. 50 que trata da alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União determina as normas para o seu acesso, com notória desvantagem dos municípios que resolvam executar os serviços de saneamento de forma independente. Neste sentido, verifica-se em algumas passagens deste artigo que:

Na aplicação de recursos não onerosos da União, **serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais**, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços (art. 50, §1º - destaque nosso).

Essa finalidade é corroborada neste instrumento normativo por meio da vinculação do acesso aos recursos “à estruturação de prestação regionalizada” (art. 50, inciso VII) e “à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada” (idem, inciso VIII).

Outros resultados constatados na análise da lei relacionam-se: 1) às metas de universalização a serem atingidas até 31 de dezembro de 2033, compreendendo: a) fornecimento de água potável a 99% da população abrangida e b) índice de coleta e tratamento de esgotos de 90%; 2) à instituição de critérios distintos para a oferta dos

serviços de saneamento conforme as particularidades socioeconômicas da população abrangida.

Sobre o primeiro ponto, observa-se no art. 11-B e em seu parágrafo 1º o seguinte:

Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão **definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033**, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento (destaque nosso).

§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão

A Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) também questionou junto ao STF o “novo” marco legal. Segundo o portal R7 (2021), a contestação chegou ao supremo um dia antes da publicação do decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021, que, na prática é capaz de fazer que pelo menos dez companhias estaduais do setor percam contratos por não possuírem a viabilidade financeira para cumprir as exigências da lei “como garantir o fornecimento de água potável a 99% da população e coletar e tratar o esgoto de 90% dos domicílios até 2033. Hoje esses índices são de 83,7% e de 54,1% (coleta de esgoto) e 49 1% (tratamento), respectivamente” (2021, n/p).

As empresas públicas de saneamento, que hoje predominam na oferta dos serviços e correspondem por cerca de 70% de abrangência em território brasileiro, com a “nova” lei precisam incluir até 31 de março de 2022 as novas metas de universalização nos contratos que fecharam com as prefeituras, conforme pudemos verificar acima. Todavia, para permanecerem como tais, precisam atestar que têm capacidade financeira, segundo as regras do decreto que descrevem como serão comprovadas essa capacidade. Caso contrário, perdem os contratos ou necessitarão recorrer à privatização.

As estatais, desde a sanção da lei, vêm questionando esse prazo. Segundo o portal R7 (2021), o deputado Dr. Leonardo elaborou um projeto de lei que requer prolongar a data para regularizar os atuais contratos, dando também mais um ano,

até 15 de julho de 2022, para os Estados definirem as unidades regionais de saneamento ambiental. A justificativa para tal proposta é que “[...] o impacto social causado pela pandemia apresenta repercussões profundas e duradouras no âmbito de políticas sociais” (ibidem, n/p), afirmou o deputado. Salientando que há necessidade urgente de rever prazos e adequações de projetos para que se tornem viáveis sua efetividade no futuro.

Em levantamento preliminar realizado pela “GO Associados”, divulgado também pelo R7, considerando dados de 22 empresas estaduais publicados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), pelo menos dez empresas públicas de saneamento não atendem as regras estabelecidas pela lei e o decreto que a regulamenta, na medida em que não cumprem os requisitos financeiros exigidos. Podemos observar abaixo a metodologia dessa comprovação instituída pelo decreto nº 10.710/2021:

Art. 5º Para a aprovação na primeira etapa de que trata o inciso I do caput do art. 4º, o prestador deverá comprovar que os indicadores econômico-financeiros do grupo econômico a que pertence atendem aos seguintes referenciais mínimos:

- I - índice de margem líquida sem depreciação e amortização superior a zero;
- II - índice de grau de endividamento inferior ou igual a um;
- III - índice de retorno sobre patrimônio líquido superior a zero; e
- IV - índice de suficiência de caixa superior a um.

§ 1º A verificação do atendimento aos índices de que trata o **caput** será feita por meio da análise das demonstrações contábeis consolidadas do grupo econômico a que pertence o prestador, elaboradas segundo as normas contábeis aplicáveis, referentes aos últimos cinco exercícios financeiros já exigíveis e devidamente auditados.

§ 2º Os índices de que trata o **caput** deverão ser obtidos a partir das medianas dos indicadores dos últimos cinco exercícios financeiros já exigíveis e devidamente auditados.

Art. 6º Para a aprovação na segunda etapa de que trata o inciso II do **caput** do art. 4º, o prestador deverá comprovar, nos termos do disposto neste Decreto:

- I - que os estudos de viabilidade resultam em fluxo de caixa global com valor presente líquido igual ou superior a zero; e
- II - que o plano de captação está compatível com os estudos de viabilidade.

Essas normas operam como uma regra de corte das companhias públicas que poderão ou não continuar prestando os serviços. Assim, para quem já tem contrato

firmado e pretende mantê-lo é necessário incorporar esses e demais requisitos previstos no decreto até março de 2022. Pelo levantamento elaborado pela GO Associados às empresas públicas do Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Alagoas, Maranhão, Amazonas, Pará, Piauí, Roraima, Rondônia e Amapá não satisfazem a todos os critérios da "etapa 1" do decreto, o qual pressupõe o cumprimento de índices mínimos dos indicadores econômico-financeiros. Nessa etapa, são verificados níveis como o grau de endividamento, a suficiência de caixa e o retorno sobre patrimônio líquido da empresa.

Portanto, identificamos que desde a sua sanção, o “novo” marco do saneamento lançou a oportunidade da iniciativa privada praticar com mais força a exploração do setor ao determinar o regime de licitações para a escolha das empresas que prestarão serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana e reciclagem de lixo. Desde a sua aprovação, quatro leilões já foram realizados, entre os quais se destaca o da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE).

Referente à instituição de critérios distintos para a oferta dos serviços de saneamento conforme as particularidades socioeconômicas da população abrangida, enquanto outro resultado identificado na análise da lei, verifica-se no art. 11-B, §4º que:

É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o **prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados**, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico (destaque nosso).

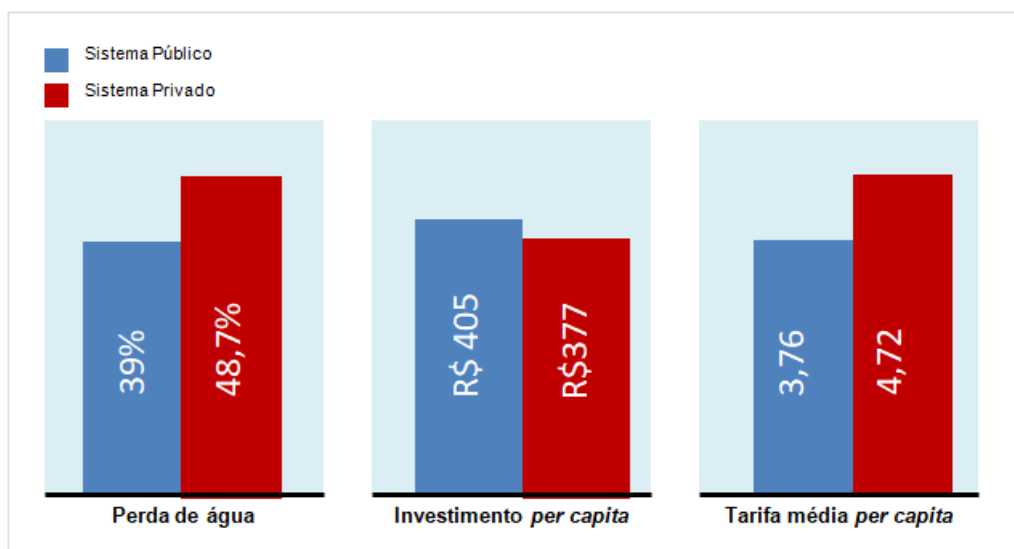
Neste artigo é onde se encontra a possibilidade de prestar serviços de qualidades diversas e até mesmo ruins para as populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica, tendo como pano de fundo o discurso da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços (ARAÚJO; SILVA, 2021).

É explícita a natureza mercantil e privatizante desse “novo” ordenamento jurídico do saneamento. Como viemos sinalizando, setores empresariais e governamentais e a grande mídia empenham-se por construir uma ideologia que tem na privatização e mercantilização dos serviços de saneamento a única possibilidade

de universalização do seu acesso. Essa ideologia neoliberal, configurada em consenso, para Araújo e Silva (2021, p. 20) concebe justificativas que “[...] vão desde o fatalismo – a inexorabilidade da privatização pela ineficiência do Estado na prestação dos serviços – até as visões mais apologéticas que se posicionam abertamente e por princípios em favor da entrada dos grandes grupos econômico-financeiros a um novo ‘negócio’”, no qual a capacidade lucrativa parece garantida.

As autoras demonstram, através dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento, como essa ideologia que coloca no setor privado o órgão exclusivo para se atingir eficiência na prestação dos serviços é equivocada, na medida em que as evidências constatarem o contrário.

Figura 2 - O saneamento privatizado é mais caro e menos eficiente que o sistema público. Mas ambos estão muito longe do ideal.



Fonte: Observatório Nacional do Saneamento/SNIS apud Araújo e Silva, 2021, p. 21.

Por meio do gráfico conseguimos identificar que a oferta dos serviços de saneamento pelas empresas privadas é mais cara, menos efetiva e realiza menos investimentos do que o sistema público. Essa predisposição não é realidade específica do Brasil. Experiências internacionais negativas quanto à privatização do saneamento evidenciam que de 2000 a 2019, 312 cidades em 36 países reestatizaram seus serviços de tratamento de água e esgoto, como Paris (França), Berlim (Alemanha), Buenos Aires (Argentina), dentre outros (SUDRÉ, 2020). Alguns dos principais motivos para o retorno do serviço ao sistema público foram as quebras e/ou não renovações de contratos após tarifas muito altas e promessas de universalização não cumpridas, além de problemas com a transparência e problemas de monitoramento do serviço pelo poder público (idem).

Essas experiências internacionais poderiam se tornar uma referência para o Estado brasileiro ao implementar um marco regulatório com tendências expressamente privatizantes, contudo não precisamos ir muito longe para verificar a falácia posta na suposta eficiência da iniciativa privada na condução dos serviços de saneamento. No caso brasileiro, os impactos ocasionados no saneamento pelas empresas privadas são cristalinos. Como o “novo” marco legal prevê a universalização do saneamento ambiental até 2033, será necessário fazer em 12 anos o que Manaus

não fez em 20. Esses serviços foram privatizados na capital do Amazonas no ano 2000 e esta ocupa a 6ª posição do ranking das dez piores cidades em coleta de esgoto do país, tornando-se um contraponto ao discurso em defesa da privatização. Após 20 anos com empresas privadas controlando a oferta do saneamento, apenas 12,5% do esgoto coletado na cidade é tratado, segundo levantamento mais recente do “Instituto Trata Brasil” e divulgado na revista Brasil de Fato (2020)⁵⁴. Do mesmo modo,

A Ouvidoria da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (AGEMAN) divulgou no início deste ano um levantamento que aponta que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são responsáveis por 91% das reclamações registradas na capital. Em 2018, o serviço passou a ser controlado pela Aegea Saneamento e Participações, que comprou a concessionária Águas de Manaus. A Aegea é uma das maiores empresas privadas do setor de saneamento básico, com 49 parcerias pelo país e apresentou crescimento de 51% na receita líquida no primeiro trimestre de 2019 em comparação ao mesmo período do ano anterior, atingindo R\$ 518,3 milhões. A aquisição da Água de Manaus foi responsável por 72,8% do aumento da receita líquida da *holding*, tornando-se a segunda maior concessionária em termos de fonte de faturamento para a companhia (SUDRÉ, 2020, n/p).

O quadro se repete com Tocantins. A companhia pública de saneamento de Tocantins, a SANEATINS foi privatizada em 1999, quando comprada pelo Grupo Odebrecht. Uma década depois, nos anos 2010, sem melhoria nos serviços prestados pela empresa privada, o governo estadual criou uma autarquia para assumir parte dos municípios. A Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), sob gestão pública, passou a controlar os serviços de saneamento em 2013 de 78 dos 139 municípios do estado⁵⁵.

Na atualidade, o setor privado, através da empresa BRK Ambiental, administra os serviços de saneamento de 47 cidades tocantinenses, incluindo a capital Palmas, que, por serem mais populosas, são também as mais rentáveis, ou seja, os 78 municípios menos lucrativos estão sob a responsabilidade do poder público, tendo em vista que a iniciativa privada não teve mais interesse em se responsabilizar pela prestação dos serviços nessas localidades. Levantamento feito pelo IBGE e socializado pela revista Brasil de Fato (2020, n/p) apontou que 70% dos tocantinenses

⁵⁴ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico>. Acesso em: 04 de jul. 2021.

⁵⁵ Hoje a empresa privada responsável pelos serviços é a BRK Ambiental após comprar a Odebrecht Ambiental.

vivem sem os serviços de saneamento básico. Isso significa que 7 em cada 10 moradores não tem acesso a coleta de lixo, esgoto ou água tratada.

Portanto, as ações de reestatização se justificam pelo fato da idealizada eficiência, universalização e melhoria da qualidade dos serviços não terem sido garantidas pelo setor privado. Constata-se, assim, que a defesa da privatização do saneamento, travestida de um método para atingir a necessária universalização do acesso, se configura, sobretudo, numa íntima relação do capital à procura da lucratividade.

Embora o “novo” marco legal tenha como algumas de suas justificativas a ineficiência do Estado na prestação dos serviços de saneamento e a falta de recursos para investimento, ou seja, não serve para a prestação dos serviços, conforme já sinalizamos, o Estado, assim como em outros períodos conjunturais demonstrados e analisados ao longo desta pesquisa, na “nova” lei, continua tendo um papel muito importante para o capital, pois é responsável pela exigida viabilidade econômica como determina o art. 29: “Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, **como subsídios ou subvenções** [...] (destaque nosso)”.

Podemos verificar que o Estado torna-se o viabilizador do “negócio”. Dito de outro modo, significa à primeira vista o afastamento do Estado, mas o que concretamente acontece é que este assume obrigações, “[...] de antemão - o que a maioria dos analistas omitem - com a possível ausência de efetividade do sistema privado, já que é o fiador por excelência do ‘negócio’, oferecendo garantias ao capital quanto aos ganhos de lucratividade (ARAÚJO; SILVA, 2021, p. 21-22).

Em condição contrária acontece com as empresas públicas estaduais, quando a “nova” lei fixa como regra a necessidade de comprovação prévia da sua eficiência e capacidade de lucro, na medida em que os Estados e municípios – titulares do serviço – deverão obrigatoriamente atestar sua sustentabilidade econômico-financeira, conforme destacamos mais acima com o art. 35, §3º.

Outro ponto identificado no “novo” marco regulatório é que ele, através da privatização, ocasiona uma ruptura com os instrumentos compensatórios anteriormente existentes, como o subsídio cruzado. Por meio dele, era possível às regiões mais rentáveis, geralmente as áreas metropolitanas, compensarem os investimentos menos rentáveis, regiões periféricas e com populações vulneráveis

socioeconomicamente, de modo que se facilitava a perspectiva de universalização do acesso. Assim, quebrar esses mecanismos:

[...] aponta em sentido contrário à universalização, pois os municípios que não possuem viabilidade econômico-financeira para custear os serviços não serão alvo de interesse, comprometendo a prestação do serviço de forma regionalizada, no que agrava ainda mais as diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços de saneamento, penalizando a população mais pobre (OHANA, 2020, n/p).

Sendo assim, a lógica do “negócio” expressa promove desigualdades, na medida em que ao capital só há uma necessidade: lucrar, e não necessariamente satisfazer as necessidades sociais. É por isso que haverá, inevitavelmente, a prestação de serviços distintos pela rentabilidade da região, em áreas habitadas por pessoas pobres ou ricas, conforme determinado no art. 11-B, §4º, acima exposto.

Outro ponto que verificamos o Estado como garantidor do capital diz respeito a, de um lado, colocar prazos para a universalização dos serviços – ano de 2033 – e, de outro, estabelecer dispositivos normativos que favoreçam as empresas licitadas que não atingirem as metas nos prazos estipulados nos contratos. Conforme identifica-se no art. 11-B, §9º:

Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para **a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data** referida no **caput** deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, **fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040** e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária (destaque nosso).

Inferre-se deste artigo que os prazos colocados para alçar a universalização do acesso ao saneamento dependem da obtenção de lucros, razão pela qual já se prevê na lei a sua impossibilidade.

A partir desse processo, verificamos algumas consequências que a privatização tende a acentuar para as populações destacadas na literatura especializada na área. Uma dessas consequências, por razões de lucratividade, diz respeito à **falta de investimentos de saneamento ambiental nas regiões periféricas**. Os mesmos estão destacados nas citações que seguem:

Os investimentos deslocam-se assim para as privatizações nas cidades onde o serviço já está razoavelmente implantado e a

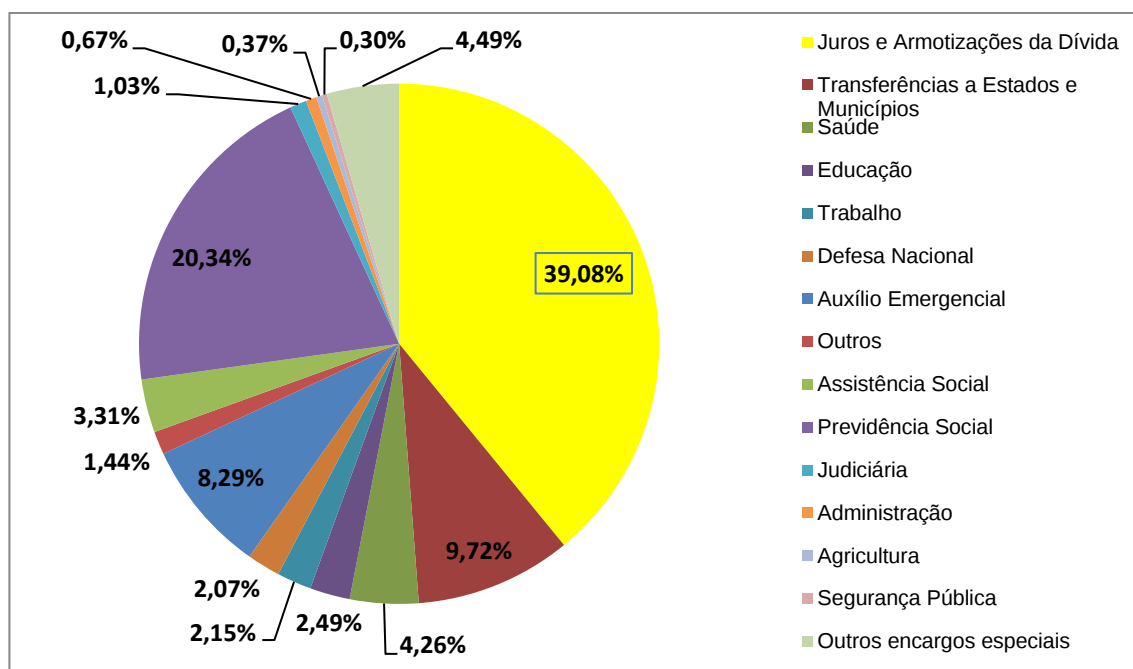
população tenha condições de pagar os altos preços das tarifas. Às pequenas cidades, como as repartições de baixa produtividade nas empresas, destina-se a desativação ou a permanência sobre o sistema público, agora de fato no caminho para a definitiva falência (GOMES, 2013, p. 68-69 – Grifos Nossos).

[...] vários [são os] riscos potenciais do crescente envolvimento privado na prestação de serviços de água e esgotamento sanitário. Silva e Britto (2002), por exemplo, tecem as seguintes considerações a este respeito: - a regulação política do saneamento deixaria de ser baseada na lógica dos direitos sociais, mas antes subordinada à lógica econômica do mercado. **Os principais prejudicados seriam as populações mais pobres que vivem em favelas e assentamentos urbanos irregulares nas periferias das cidades, cuja exclusão seria mantida ou aprofundada, na medida que o atendimento a essas áreas demanda complexas intervenções integradas nos planos urbanístico e social, que fogem à capacidade gerencial e aos interesses do setor privado;** - a ênfase na prestação privada dos serviços através de novas concessões poderia resultar no aviltamento da noção de saneamento ambiental, agravando a falta de integração entre as infraestruturas e os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, especialmente nas áreas pobres e desprovidas destes equipamentos e serviços (VARGAS; LIMA, 2004, p. 76 – Grifos Nossos).

Fujiwara (2005) expõe uma explicação para justificar a falta de investimentos de saneamento ambiental nas regiões periféricas: seria a de que as empresas privadas concentram suas atividades nas áreas mais ricas e rentáveis, dando pouca importância à extensão dos serviços às regiões mais pobres. Contudo, para o autor, neste caso, também há um problema de lacuna regulatória, na medida em que cumpre ao regulador gerar os incentivos adequados para que as áreas mais pobres também recebam investimentos. Assim, verificamos que o autor resume o problema de investimentos no saneamento em regiões periféricas ao marco regulatório que não sinaliza os incentivos do regulador ao regulado, para que este possa atuar nessas regiões.

Viegas (2005), ao discutir o investimento em áreas carentes de recursos financeiros ou com outras dificuldades importantes, como deficiência de bens hídricos, afirma que a alegação dos gestores públicos de que inexistem recursos para aplicar no setor de saneamento não convence. Podemos constatar tal fato, por exemplo, com os dados do orçamento público do Brasil executado em 2020, explicitado no gráfico abaixo:

Figura 3 - Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES⁵⁶



Elaboração própria. Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2021)

O quadro a seguir retrata a porcentagem dos gastos com os serviços que se encontram alocados no 1,44% da categoria “outros”, inclusive o saneamento ambiental:

⁵⁶ Inclui os gastos do chamado “Orçamento de Guerra” autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020 para o período da pandemia da Covid-19.

Quadro 5 – Orçamento da categoria “outros” investido em porcentagem

OUTROS	1,4426%
Transporte	0,2231%
Essencial à Justiça	0,2217%
Legislativa	0,2047%
Ciência e Tecnologia	0,1758%
Comércio e serviços	0,1402%
Relações Exteriores	0,1075%
Gestão Ambiental	0,0999%
Comunicações	0,0446%
Indústrias	0,0443%
Energia	0,0389%
Organização Agrária	0,0375%
Urbanismo	0,0354%
Direitos da Cidadania	0,0267%
Saneamento	0,0223%
Cultura	0,0172%
Desporto e Lazer	0,0258%
Habitação	0,0001%

Elaboração própria. Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2021)

O gráfico 2 demonstra outra vez que a maior parcela do orçamento federal foi destinada aos pagamentos de juros e amortizações da dívida pública. Em 2020, os gastos com essa dívida chegaram a R\$ 1,381 TRILHÃO, quantia 33% superior ao valor gasto em 2019, priorizando especialmente grandes bancos e investidores nacionais e estrangeiros⁵⁷. Em contrapartida o quadro 5 revela que na política de saneamento apenas irrisórios 0,0223% do orçamento foram destinados para sua execução.

⁵⁷ Importante lembrar que “a Emenda Constitucional 95 deixou os gastos da chamada dívida pública fora do teto de gastos, sem controle ou limite algum, enquanto todos os gastos relacionados à manutenção da estrutura do Estado e serviços prestados à população estão submetidos a injustificado teto rebaixado, o que tem paralisado a possibilidade de investimentos em áreas essenciais, deixando a população desassistida em seus direitos constitucionais básicos” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2021, n/p).

Verifica-se, portanto, que o problema é a finalidade a que se destina a maior parte dos recursos do país em detrimento das áreas essenciais ao benefício da população, como o saneamento ambiental. Por isso reforçamos que não se faz política pública sem orçamento público! As concessionárias, no âmbito do que está posto, não têm interesse nas áreas periféricas por questões já discutidas aqui e identificadas ao longo das análises do “novo” marco legal. Não interessa para essas empresas os locais que não tragam rentabilidade, isto é, que não façam seus lucros aumentarem cada vez mais.

Portanto, ratificamos que o debate no financiamento do saneamento ambiental relaciona-se à política fiscal e tributária vigente no Brasil, incompatível com um serviço essencial, conforme já destacamos anteriormente.

De acordo com Viegas (2005), apesar dos custos serem elevados, alguns países se convenceram da importância de investir na área de saneamento ambiental, dispondo-se politicamente a isso e obtendo expressivos resultados em curto prazo, como é o caso do Chile: "O Chile foi citado como exemplo onde a vontade política fez a diferença, por ter ampliado cobertura de saneamento de 17% para 70% em três anos" (DUARTE, 2003 apud VIEGAS, 2005, p. 10). Em verdade,

[...] o investimento no setor acarreta economia aos cofres públicos e satisfação de importantes necessidades sociais. Isso porque medidas político-administrativas tendentes ao fornecimento de água potável e à captação e tratamento de esgoto geram, a um só tempo, evitação de doenças e tratamento médico-hospitalares; uma melhor qualidade de vida à população; economia de recursos públicos, pois os maiores gastos com o saneamento básico são feitos uma única vez, enquanto o tratamento da população em razão de sua falta é permanente; uma efetiva melhoria na qualidade ambiental de um modo geral dentre outros resultados positivos (VIEGAS, 2005, p. 10).

Outra consequência da privatização do setor de saneamento que podemos destacar é **a ineficiência no cumprimento das cláusulas contratuais por parte das concessionárias**, como podemos observar abaixo:

As únicas cláusulas do contrato de concessão respeitadas pela concessionária eram as referentes aos reajustes anuais do preço dos serviços. As metas de universalização, de tratamento dos lançamentos de esgoto entre outras não tiveram a mesma prioridade para concessionária. Esse estudo de caso propicia perceber e, posteriormente, analisar como o marco jurídico que regulamenta o setor de saneamento e os recursos hídricos ainda é insuficiente para efetivar o direito fundamental à água para toda população

independente da sua renda. O resultado da pesquisa aqui apresentada traz a público situações díspares: **de um lado, a negação dos direitos essenciais de moradores da cidade de Manaus e de outro, a impunidade do Grupo Suez face ao desrespeito às metas estabelecidas no Contrato de Concessão.** Este trabalho mostra o cotidiano de mulheres, crianças e jovens nos bairros pobres da cidade que, para se abastecer de água, criam estratégias familiares, espaços solidários entre grupos e um mercado informal de venda de água [...]. **Como consequência dessa ineficiência no cumprimento das cláusulas contratuais, quase um terço da população é obrigada a recorrer a outras alternativas para suprir a falta de água.** Imensas filas se formam diariamente em diversos bairros diante de torneiras públicas para recolher com latas um pouco de água necessária à subsistência mínima. Igualmente, poços artesanais são perfurados em profundidade inadequada para garantir a qualidade da água extraída, o que representa um custo social gravíssimo não compatibilizado nas estatísticas oficiais do saneamento municipal (GOMES, 2013, p. 70, 72 e 73 – Grifos Nossos).

[...] no que diz respeito à dimensão político-institucional, que envolve a regulação pública e o controle social sobre os aspectos mais amplos da prestação dos serviços, trata-se, sem dúvida, do aspecto mais problemático do conjunto das concessões analisadas. [...] **Em ambos os casos, além da regulação permanecer restrita ao nível reativo, há fortes riscos de captura do regulador pelo regulado, dada a assimetria de informações e a falta de um controle social mais amplo sobre o setor** (VARGAS; LIMA, 2004, p. 86 – Grifos Nossos).

Talarico (2013) evidencia que há constatação empírica de que os governos não têm sido capazes de regular e fiscalizar as concessões privadas, reconhecendo a fragilidade do ente regulador (Agência Reguladora), frente ao ente regulado (Companhia Privada). Diante disso, observa-se como consequência **o aumento abusivo das tarifas** pelas concessionárias:

Assim como o ocorrido em Limeira (SP), a Suez-Lyonnaisedes Eaux, junto com a Odebrecht, outra administradora da Águas do Amazonas, **majorou sucessivamente a tarifa de água.** Desse modo, **em três anos, houve três aumentos de tarifa, sendo que o último, no ano de 2003, significou reajuste de 31,5% no preço das contas de água e esgoto dos cidadãos.** Esses aumentos abusivos colocaram em risco, ainda maior, o já precário acesso à água potável à população pobre e originaram graves conflitos socioambientais entre a empresa Águas do Amazonas e o cidadão, conforme evidenciado nas entrevistas realizadas: “Então o pessoal não paga água aqui. A maioria não paga. É uma decisão nossa. É uma decisão e também porque não tem água e não tem como uma pessoa pagar R\$ 140,00 de água sem ter tido água na sua casa. Aí ela vai deixando, acumulando, e com isso vai crescendo, vai virando uma bola de neve... com isso, **as contas vão crescendo, e todo tempo não baixa a água, é subindo mais, num mês vem 140,00, no outro mês já vem**

150,00, no outro mês já vem 180,00 reais. É assim, tem conta que vem até 220,00, 230,00 reais por mês, sem ter água. A nossa dificuldade é muito grande aqui de água e ainda tem esse desaforo de cobrança” (Dona Val – Valdeíza de Souza Ramos, entrevistada no estudo de caso do Instituto EQUIT) (GOMES, 2013, p. 71 – Grifos Nossos).

Viegas (2005) salienta que não se precisa ir muito longe para perceber a realidade do aumento das tarifas a partir da privatização de serviços públicos, bastando que se atente para os valores cobrados pelas empresas de telefonia e de energia elétrica que hoje dominam o mercado nacional. É necessário advertir que, no tocante ao saneamento, tem-se uma situação agravante:

Segundo estudos da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental a privatização sai muito mais cara para o consumidor. Se os investimentos forem feitos por órgãos públicos municipais, o preço da água seria de 37% a 48% menor que o modelo proposto pelas PPP. Além de observar que as empresas que participam das privatizações têm financiado seus investimentos com recursos do BNDES e do FGTS, que poderiam ser direcionados para as autarquias municipais ou as companhias estaduais de saneamento (BAVA, 2005, n/p).

Bava (2005), ao discutir a privatização da distribuição das águas, destaca que essa sai muito mais cara para o consumidor. O autor enfoca que

O Brasil está pressionado pelo FMI e pelo Banco Mundial a privatizar os serviços de água e esgoto. De fato, este processo já começou. [...] A iniciativa mais expressiva talvez seja a do Governo do Estado do Amazonas, que em junho de 2000 leiloou a Manaus Saneamento, responsável por 96% das atividades da Companhia de Saneamento do Amazonas. Quem comprou a Manaus Saneamento foi a transnacional francesa Suez-Lyonnaise⁵⁸. Pagou R\$ 180 milhões, mas 50% destes recursos foram financiados pelo BNDES. Segundo especialistas, estes recursos teriam sido recuperados pela empresa em apenas 14 meses de operação. A fonte destes recursos são as tarifas pagas pela população (BAVA, 2005, n/p).

O discurso das PPP faz as multinacionais, com o respaldo de agências de financiamento, avançarem sob os serviços públicos de saneamento básico em países periféricos e o aumento das tarifas é uma das principais estratégias comuns para assegurar a lucratividade do setor. Assim,

⁵⁸ Antes de comprar a concessão de Manaus, essa mesma empresa passou a operar na cidade de Limeira (SP)

O resultado destas privatizações é um aumento exorbitante no preço da água. Em 1995 a empresa Générale des Eaux (Veolia) ganhou o leilão de privatização da água na província Argentina de Tucumán. Ao assumir os serviços a empresa aumentou em 104% o preço dos serviços. Em 2000 a empresa norte-americana Betchel assumiu o controle dos serviços de água de Cochabamba, na Bolívia. Em semanas a empresa triplicou o preço dos serviços para as famílias mais pobres. Os exemplos poderiam se multiplicar, pois esta é a lógica das empresas que operam neste novo mercado. Mas estes exemplos têm outro significado também. Nos dois casos a mobilização popular obrigou seus governos a rescindirem os contratos com estas empresas e a assumirem diretamente a prestação destes serviços públicos (BAVA, 2005, n/p).

O saneamento nas mãos da iniciativa privada intensifica os conflitos entre os usuários do serviço e as empresas que o administram. Desse modo, há **conflitos entre as concessionárias e os usuários** que obviamente decorrem de interesses distintos destas partes refletidos na consequência que mencionamos anteriormente. Ou seja, para as empresas a busca do lucro é o principal objetivo enquanto que os usuários pretendem ter reconhecido seu direito humano à água e ao meio ambiente saudável respeitado. Isso se traduz de diversas formas, conforme o autor sinaliza a seguir:

[...] o serviço público de distribuição de água foi privatizado em inúmeras cidades do mundo. Contudo, a análise dessas experiências demonstra que a gestão privada da água acarreta em diversos conflitos entre as concessionárias e os usuários [...] Contudo, na busca incessante da maximização dos lucros, os mesmos conflitos socioambientais, descritos anteriormente, são também verificados no Brasil: o aumento abusivo das tarifas, a prestação de serviços inadequados para população de baixa renda e a suspensão do fornecimento para os usuários inadimplentes. Esse marco regulatório do saneamento evidenciava os interesses das concessionárias em garantir o retorno dos investimentos através de medidas como a divisão do mercado de usuários com a exclusão das áreas menos atraentes, financiamentos públicos para a expansão do serviço, a restrição às possibilidades pelo poder concedente de encampação e ingerência sobre a política tarifária, instituição dos mecanismos de tarificação mínima e progressiva, cobrança pela coleta de esgoto e a possibilidade de suspender o fornecimento em caso de inadimplemento do usuário (GOMES, 2013, p. 64, 69 e 75).

Como se sabe, um dos principais conflitos nesse sentido é a prerrogativa contratual de suspender o fornecimento da água mediante inadimplência. Esta prerrogativa é altamente questionável, pois significa abrir mão do direito à vida. Corroborando com Viegas (2005, p. 10), o saneamento ambiental é condição mínima

de reconhecimento de dignidade humana: “sem água tratada e escoamento do esgoto sanitário nenhuma família pode-se constituir adequadamente, nenhuma criança tem assegurado seu direito a um desenvolvimento integral, em condições dignas e de liberdade”. É importante salientar que,

Observa-se que o legislador, dentro do contexto histórico da reforma do Estado, foi claro ao permitir a suspensão dos serviços públicos delegados nas hipóteses nas quais os usuários não pudessem pagar desde que houvesse prévio aviso. No entanto, decisões judiciais diferentes sustentavam-se nos artigos 22 e 42 da Lei 8.078/1990, (Código de Defesa do Consumidor) para vedar a suspensão da distribuição de água [...] (GOMES, 2013, p. 77).

Ao passo que o legislador se põe favorável à suspensão do serviço e, contrariando tal medida, há interpretações judiciais opostas, verifica-se que há um embate na lógica do mercado e da água enquanto um direito social e humano.

Os ministros defensores da tese favorável às concessionárias da suspensão dos serviços alegaram a aplicação da Lei de Concessões por esta ser legislação posterior e específica em relação ao Código. Em sentido oposto, contrário a suspensão, considerava-se que a menção à expressão — serviço essencial, na Lei 8.078/90, implicaria na exigência legal de fornecimento compulsório daqueles serviços pelo Estado ou por quem dele se fizer parte e na ilegalidade da interrupção do fornecimento (GOMES, 2013, p. 68).

Restringir o acesso à água implica quebrar toda uma lógica de direito social que a envolve enquanto bem público. Nesse sentido, os principais prejudicados com essa medida são as populações mais pobres, sobretudo as residentes em periferias, cujo déficit do saneamento ambiental é ainda mais acentuado. O atendimento dessas áreas demanda investimentos estruturantes que, sem dúvida, não integram o rol de prioridades do setor privado e, a partir da sua ótica que visa somente o lucro, suspender um serviço essencial como a água só afirma os seus interesses mercantis em detrimento dos coletivos.

Por fim, as análises aqui empreendidas acerca das contradições do “novo” marco legal do saneamento ambiental, findam por ampliar a possibilidade de efetivar a privatização das águas no Brasil. Com essa lei há uma conseqüente ruptura com a lógica do direito humano a água e, notadamente, do que preconiza a Constituição Federal brasileira sobre o direito social ao saneamento ambiental.

O que conseguimos identificar é que o chamado “novo” marco regulatório legitimado pelo Estado brasileiro traz consequências diretas para a população e não resultará na prometida ampliação do acesso ao saneamento. Ao contrário, certamente a lógica do “negócio” explicitamente posta na lei ampliará a força do capital sobre os bens naturais, trazendo no saneamento uma possibilidade forte de lucratividade.

Portanto, a instituição do “novo” marco legal ignora o reconhecimento da água como um direito humano fundamental para a sobrevivência dos seres vivos e o joga na alçada de serviços mercantilizáveis. A tão desejada universalização do acesso ao saneamento, nos moldes que se encontra projetada no instrumento normativo, ficará apenas no discurso esvaziado de evidências científicas quanto à eficiência da iniciativa privada na oferta dos serviços de saneamento, na medida em que as determinações mercantis da lei estão até mesmo na contramão das direções mundiais de reestatização dos serviços de saneamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A destruição da natureza colocou o planeta em profundo alerta. O extermínio da fauna e da flora; de diversos ecossistemas; de elementos naturais não renováveis; a produção exacerbada de lixo e mercadorias descartáveis; a escassez da água, por exemplo, são expressões que revelam a ação perdulária do capitalismo para com os bens naturais, ameaçando o conjunto da humanidade.

No debate contemporâneo, a “questão ambiental” torna-se incompreensível sem atrelá-la aos processos sociais oriundos do modo capitalista de produção e suas crises estruturais. Desvelar dialeticamente o capital e sua lógica produtiva expropriadora e destrutiva é explicar que os problemas decorrentes do uso e apropriação da natureza são, assim como as relações sociais próprias de cada formação socioeconômica, historicamente determinados.

Realizar tal esforço teórico permite que se rompa com a reprodução das concepções advindas da lógica destrutiva do capital, ao compreender o meio ambiente como um bem público e, por isso, considerando os conflitos inerentes às diferentes formas de uso e apropriação da natureza em uma sociedade desigual mediada por processos sociais amplos.

Diante deste panorama, no desenvolvimento deste trabalho tendo como objeto de estudo o “novo” marco legal do saneamento ambiental no Brasil, as hipóteses por nós construídas auxiliaram no caminho percorrido aos nossos objetivos propostos.

Ao longo dessa pesquisa nos propusemos, no primeiro capítulo, a discutir os fundamentos da “questão ambiental” e o uso da água nos processos de produção e valorização do capitalismo contemporâneo. Nesta direção, foi possível apreender os fundamentos da “questão ambiental” ao constatar que se inscrevem no interior das contradições do capitalismo contemporâneo.

Ao analisarmos a gênese do modo de produção e acumulação capitalista e identificarmos que a *chamada problemática ambiental é fruto da crise do capital*, conseguimos desvelar os seus fundamentos e a incontestável centralidade dos bens naturais na produção sob a sociabilidade burguesa.

Nessa perspectiva, os fundamentos da “questão ambiental” e seus determinantes estão intimamente conectados à lógica que é inerente à ordem do capital, a da produção voltada para a valorização do valor, desestabilizando a relação

do homem com a natureza e evidenciando que os bens naturais, assim como a água, são condição precípua para a sua reprodução e desenvolvimento.

Concordamos com Silva (2010, p. 240) ao entender que somente uma sociedade que rompa com a finalidade da lucratividade será capaz de edificar uma nova racionalidade no uso dos bens naturais, "estabelecendo um novo e sustentável intercâmbio que aponte para a superação da falha metabólica de que falava Marx, de forma a assegurar a existência e reprodução da 'cadeia de gerações humanas'".

Foi possível identificar que a água, na sociedade capitalista, assim como demais elementos provindos da natureza, é incorporada na criação de mais valor. A análise do tema dos bens hídricos, nesse sentido, deve se realizar engendrada numa análise classista desvelando os interesses de classe em disputa, bem como os reflexos dessas disputas sobre a apropriação da água e as formas de vida.

Verifica-se que tais análises se tornam necessárias para não reforçar o debate hegemônico e acrítico que reproduz a escassez da água como mero problema de gestão, sem problematizar os aspectos contraditórios e conflituosos da apropriação privada da água.

Destacamos o recente conceito de *água virtual* que expressa, em escala planetária, uma das formas de privatização e mercantilização das águas embutida na produção de *commodities*. Sendo parte constituinte e indissociável da produção de *commodities* a água se torna, no comércio internacional que explora a abundância ou a insuficiência de bens hídricos, um elemento chave.

Portanto, a partir da compreensão de que a forma pela qual o capital incorpora a água nos processos produtivos é predatória, percebemos como é realizada essencialmente a valorização do capital. Diante disso, conforme já identificado no desenvolver desta pesquisa, entre todos os elementos explorados pelo capitalismo a água é um dos principais, porque ela é um dos bens utilizados em quase todos (se não todos) os processos de produção. Por ser um elemento transversal a diversos processos produtivos, a água é um bem essencial e indispensável para a produção, reprodução, valorização do valor no modo de acumulação capitalista, fato que confirma a primeira hipótese que norteou nossas investigações: 1) Na atualidade, a água é um dos principais elementos naturais capturado sob a lógica das *commodities* que, também sob a forma do saneamento ambiental, tem sido um mecanismo para a acumulação e valorização do capital. Esse movimento de privatização das águas relaciona-se com a crise do capital na busca de novas formas de acumulação e

valorização em seus distintos processos produtivos, ampliando o nicho de valorização de grandes monopólios envolvidos na captação do saneamento ambiental, apropriando-se do Estado para promover a sua regulação.

Sobre o saneamento ambiental no Brasil como direito e os principais problemas estruturais relacionados à sua universalização, nos debruçamos em análises acerca dos contextos político e econômico que incidiram na construção da política de saneamento e o seu tratamento, tanto sob a ótica do direito quanto do negócio, com o fito de atingir o segundo objetivo específico proposto nesta pesquisa. Partimos da hipótese de que o saneamento ambiental no Brasil está, desde os primórdios, em constante tensionamento quanto à sua lógica na perspectiva do direito social ou do negócio, inviabilizando a ampliação da cobertura do serviço em favor do acesso universal da população, isto é, acreditamos que a forma pela qual é compreendida e direcionada a política de saneamento interfere diretamente na sua execução e nos problemas estruturais relacionados à sua universalização.

Um resultado averiguado e que tem desdobramentos históricos concretos no modo como esse serviço se plasma na realidade brasileira são as concepções contraditórias que delineiam o saneamento ambiental e colocam em evidência duas visões antagônicas: o saneamento como direito social ou negócio. Percebemos durante a pesquisa que essas visões ora se fortalecem ora se enfraquecem, a partir do contexto social, político, econômico e cultural.

Neste sentido, verificamos que os três períodos examinados para retratar o desenvolvimento histórico da política de saneamento evidenciam uma tendência na oscilação entre as óticas do direito e do negócio no direcionamento do saneamento ambiental. Principalmente após o neoliberalismo, constatamos que há um fôlego maior da ótica privatista. Portanto, *um dos principais problemas relacionados à universalização do acesso ao saneamento se encontra na direção privatista intensificada pela lógica neoliberal na relação com os serviços e bens públicos.*

Sobre o chamado “novo” marco legal do saneamento ambiental no Brasil, identificamos que, em verdade, o que está sendo denominado de “novo” não se traduz precisamente numa nova regulação para o setor, mas em uma culminância explícita do que vinha se arrastando ao longo do marco legal existente até aqui. Neste sentido, direcionamos nossas análises no terceiro capítulo para atender ao objetivo específico de analisar o “novo” marco legal do saneamento ambiental do Brasil materializado na

lei nº 14.026/2020, discutindo o contexto político econômico em que se forjou e analisando as principais alterações efetivadas por esse instrumento normativo.

Examinando a conjuntura na qual engendrou-se a mudança na legislação do saneamento, identificamos que a crise do governo Dilma e o golpe de 2016 foram fundamentais para o fortalecimento de perspectivas privatizantes para com as políticas públicas.

No que diz respeito à conjuntura mais recente, identificamos que o governo Bolsonaro é um governo ainda não visto e vivenciado no Brasil desde o período da sua redemocratização, com fortes traços neofascistas. Constatamos que no bolsonarismo se fortalece a terrível face repressiva do Estado, com um caráter conservador e que retrocede no modo civilizatório de ser e existir. Identificamos que a tendência prevalente no Brasil neste governo é o aprofundamento do neoliberalismo com um exposto projeto retrógrado na perspectiva do papel do Estado para com os direitos sociais.

No campo do saneamento ambiental, analisando a lei nº 14.026/2020, verificamos profundas mudanças no que tange à sua Titularidade; Contratualização e Regulação. Identificamos referências *expressamente privatistas* trazidas pela lei sob o pretexto de incentivar a viabilidade técnica, econômica, financeira, a livre concorrência e a eficiência, avaliadas como inexequíveis de serem obtidas através do Estado. Tais tendências se apresentam em diversos parágrafos e incisos da lei reforçando a lógica empreendida em sua formatação e a suposta eficiência do setor privado.

Dito isto, verificamos a predominância da narrativa que evidencia a ineficiência do Estado e a eficiência do setor privado como fundamento para a privatização e mercantilização dos serviços públicos. Outro resultado identificado que merece destaque é a *ausência* no “novo” marco legal de qualquer alusão à água e ao saneamento ambiental como direito social e/ou humano. Da mesma forma, termos destacados no texto da lei sinalizam a encruzilhada que está posta para o saneamento entre o direito social e negócio, onde percebemos que a perspectiva privatizante predomina, visto que os termos que se destacam no texto da lei referem-se à concepção do negócio e têm centralidade.

Verificamos diversas contradições no instrumento normativo. Entre elas destacamos o veto realizado por Bolsonaro ao art. 16 que possibilitava a renovação dos contratos de programa por parte das empresas públicas por mais 30 anos

extinguindo a oportunidade de transição entre as atuais formas de contratação dos serviços e as modalidades delineadas no “novo” marco.

Também conseguimos identificar que a lei fere a autonomia dos entes federados. A regulamentação da “nova” lei centraliza as regras para com a operacionalização da política do saneamento, a partir da expansão das competências da ANA, determinando a essa entidade o poder de estabelecer normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento ambiental. Isto demonstra que o instrumento normativo não possibilita a privatização, mas sim a determina coercitivamente, ao condicionar o acesso aos recursos federais e aos que são geridos pela administração federal.

Portanto, *identificamos que desde a sua sanção, o “novo” marco do saneamento lançou a oportunidade da iniciativa privada praticar com mais força a exploração do setor ao determinar o regime de licitações para a escolha das empresas que prestarão serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana e reciclagem de lixo; bem como a partir da subordinação dos municípios ao que determina a ANA.*

Não restam dúvidas quanto à natureza mercantil e privatizante do chamado “novo” marco legal do saneamento reforçada por uma ideologia que tem na privatização e mercantilização dos serviços de saneamento a única possibilidade de universalização do seu acesso. Referente a isso, verificamos a falácia quanto a essa ideologia que coloca no setor privado a única possibilidade de obter eficiência na prestação dos serviços de saneamento. Podemos identificar, a partir dos dados levantados, que a oferta dos serviços de saneamento pelas empresas privadas é mais cara, menos efetiva e realiza menos investimentos do que a do sistema público. Isso evidenciou, nas experiências internacionais, a necessidade de reestatizar os serviços de saneamento em diversas cidades de vários países.

No Brasil, identificamos que duas experiências existentes de privatização datadas da década de 1990 e fim do século XX, corroboram com a conclusão que a privatização do saneamento ambiental não é solução, na medida em que os serviços nas mãos do setor privado não demonstraram melhoras em Manaus e nem em Tocantins.

Um resultado que demonstra a contradição entre o Estado não servir para ofertar o serviço por sua ineficiência, mas ao mesmo tempo ser essencial para exequibilidade do mesmo no setor privado, diz respeito ao que determina o art. 29.

Nele enfatiza-se a responsabilidade do Estado na exigida viabilidade econômica quando coloca subsídios ou subvenções como essenciais para assegurar esta viabilidade. Assim, *o Estado torna-se o viabilizador do “negócio”*.

Desse modo, identificamos algumas consequências que a privatização do saneamento tende a acentuar para as populações, destacadas na literatura especializada na área. Uma dessas consequências, ensejadas pelo lucro, acentua a *falta de investimentos de saneamento ambiental nas regiões periféricas*, já que para as concessionárias os locais que carecem de mais investimentos aumentam seus gastos e não trazem rentabilidade. Identificamos também *ineficiência no cumprimento das cláusulas contratuais por parte das concessionárias*, sendo o reajuste das tarifas dos serviços às únicas cláusulas respeitadas. Desse modo, *o aumento abusivo das tarifas* pelas concessionárias é outra consequência verificada. Em decorrência disso, *os conflitos entre as concessionárias e os usuários* se tornam inerentes a este tipo de privatização das águas, devido aos distintos interesses de ambas as partes, tendo em vista que para as empresas a busca do lucro é o principal objetivo, enquanto os usuários pretendem ter reconhecido seu direito humano à água e ao meio ambiente.

Para Talarico (2013, n/p) o mecanismo que implicou o não agravamento da gestão privada dos serviços de saneamento no Brasil e freou sua força privatista foi “o status municipal de entidade constitutiva da Federação, fator reforçado na CF de 88, que reconhece o município como o titular dos serviços de interesse local, incluindo neste âmbito as atividades de saneamento [ambiental]”. Esse princípio constitucional, para a autora, tem atuado como uma barreira legal à privatização do setor, pelo fato da gestão dos serviços públicos de água e esgoto serem delegadas, na grande maioria dos casos, às CESB. Contudo, verificamos que o chamado “novo” marco legal do saneamento liberou a entrada irrestrita da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento.

Portanto, nossas terceira e quarta hipóteses se confirmam com os resultados encontrados nesta pesquisa. Seus pressupostos indicavam que: 3) Não há interesse do setor privado na gestão do saneamento ambiental em todas as cidades brasileiras, pois o investimento necessário para viabilizar o serviço em municípios de pequeno e médio porte (caso da maioria dos municípios brasileiros) tende a suplantear o potencial de lucratividade, atestando que a privatização deste serviço está atrelada aos interesses de lucratividade do mercado; e que 4) O saneamento ambiental interfere diretamente na saúde pública, impactando, por exemplo, a ocorrência de uma série

de doenças (como a cólera, febre tifoide, agravamento de epidemias de zika e dengue, entre outros). Desse modo, o processo de privatização das águas, sob a forma de saneamento ambiental, tende a acentuar a desigualdade e vulnerabilidade socioeconômica das populações pobres, na medida em que o valor do serviço tende a aumentar dificultando o seu acesso para aqueles que não podem pagar.

Não restam dúvidas que a mercantilização e privatização da água ferem o direito à sobrevivência humana. Um bem dessa dimensão não pode estar nas mãos da exploração privada. Ao contrário, sua finalidade deve satisfazer os interesses sociais. Entretanto, é inquestionável que o Brasil vem avançando no sentido de sua privatização. Isso se dá não somente por meio das iniciativas analisadas nesta pesquisa, mas também de diversas outras expressões que demonstram o comprometimento do Estado com a flexibilização de seu papel regulador para favorecer as iniciativas de superação da crise capitalista recente por meio da privatização, inclusive de elementos ambientais essenciais, como a água.

Ao longo deste estudo pudemos corroborar nossas hipóteses, averiguando que os bens naturais, em particular a água, se tornam elementos imprescindíveis da forma privada e expropriadora do capital para sua valorização e acumulação nos processos produtivos. Do mesmo modo, a crise capitalista é intimamente conectada com a privatização das águas como uma das novas formas de garantir as bases materiais para a manutenção e ampliação do sistema – a partir da intensidade da exploração dos bens naturais. Esse processo, por sua vez, ao privatizar um dos elementos indispensáveis à sobrevivência e reprodução humana, exclui e acentua agressivamente a vulnerabilidade socioeconômica das populações subalternizadas historicamente.

A probabilidade é que a política do saneamento venha ser profundamente dominada por interesses mercadológicos da burguesia. Esses fatores evidentemente refletirão na realidade da população brasileira e, se tratando do saneamento, a tendência será o interesse do mercado alavancado em detrimento da solução do déficit do acesso a água tratada e esgotamento sanitário e dos problemas por eles ocasionados.

Por fim, cabe salientar que este trabalho não é exaustivo, do ponto de vista da imensidão de questões e vieses que transversalizam o objeto dessa pesquisa. Acresce afirmar que os desafios para pesquisas futuras envolvendo a água se intensificam, sobretudo em torno das recentes questões envolvendo sua privatização,

a exemplo do conceito de água virtual por nós analisado e da brecha posta pelo “novo” marco a privatização da gestão dos mananciais brasileiros, sinalizada por Araújo e Silva (2021), na medida em que o art. 10-A que trata dos contratos relativos à prestação dos serviços de saneamento, prevê uma empresa “produtora de águas” e não deixa nítido o limite entre a gestão dos serviços de saneamento (titular município) e a gestão das águas (titular união), isto é, objetos de titularidades distintas e que estão sendo colocadas na mesma alçada para compra e venda direta da água. Assim, o referido instrumento normativo abre precedentes que requerem estudos que aprofundem seus impactos na apropriação privada e exploração dos mananciais e aquíferos do Brasil.

Outros pontos que merecem ser investigados com maior rigor teórico-prático dizem respeito à relação do saneamento ambiental com a pandemia do coronavírus; bem como do saneamento com o chamado racismo ambiental. Sobre o primeiro, alguns estudos embrionários já apontam como o saneamento precário pode favorecer a proliferação do adoecimento por COVID-19, dado que o vírus transmissor pode permanecer em águas naturais e no esgoto por mais de dez dias. Neste sentido, durante o período de pandemia uma grande contingência de carga viral é despejada nos rios e isso está diretamente relacionado à situação sanitária do nosso país, conforme aponta uma cartilha publicada pela Sala Técnica de Saneamento⁵⁹. Sobre o segundo ponto levantado que requer exame aprofundado, nossa pesquisa já alertou para as consequências da privatização do saneamento e do seu déficit para grande parcela da população. Contudo, essas consequências que aprofundam desigualdades não são distribuídas de forma equânime na sociedade, especialmente na brasileira que tem no racismo um dos seus elos estruturantes. Desse modo, há um perfil racial das populações mais vulneráveis e vitimadas pela falta de acesso aos serviços de saneamento ambiental que, embora constitua uma das mais perversas expressões da “questão social”, ainda tem sido negligenciada enquanto problema de pesquisa a partir de uma perspectiva crítico-dialética nas mais diversas ciências sociais.

Ao cabo deste trabalho, enfatizamos ser de extrema relevância a apropriação destes debates no interior do Serviço Social, uma vez que as consequências oriundas da apropriação e exploração dos bens naturais essenciais à vida humana recaem,

⁵⁹ Disponível em: http://tratabrasil.org.br/covid-19/assets/pdf/cartilha_covid-19.pdf. Acesso em 28 de jul. de 2021.

majoritariamente, sobre os segmentos mais pauperizados da sociedade os quais são, de um modo geral, o público alvo do trabalho dos/as assistentes sociais.

Portanto, privatizar o saneamento, que tem na água a matéria-prima para os seus serviços, é expandir seu acesso apenas num viés mercadológico, subordinando seu caráter social e público; é sobrepor o lucro à satisfação das necessidades humanas sociais, ambientais, culturais; é negar o acesso universal à água de qualidade, restringindo seu alcance àqueles com condições econômicas para “desfrutar” de seus usos. Deste modo, ressaltamos o necessário protagonismo da sociedade civil e movimentos sociais em sentido contrário à perversidade posta pela privatização das águas, pois, indubitavelmente, o sistema do capital é insuportável, exclui, segrega, degrada, mata e, assim como na produção, descartabiliza a vida. A essência desse sistema é mercantilizar as necessidades humanas e isso não pode ser naturalizado.

Como uma das principais conclusões desta pesquisa, constatamos que **na encruzilhada entre direito social e negócio a perspectiva do direito ficou lateralizada**, tendo como impacto a negação do acesso ao saneamento pela grande maioria da população. Assim, é indiscutível que a concretização do chamado “novo” marco legal agrava o quadro histórico de injustiças e desigualdades no acesso ao saneamento.

Precisamos nos reorganizar coletivamente e nos reposicionarmos politicamente, objetivando restabelecer as tendências construídas ao longo da república, em ambiente democrático, com desenvolvimento de interesse nacional. Dessa forma, em cenários como esse, para frear a natureza regressiva do governo Bolsonaro, apenas ampla mobilização popular pode conter e refutar o autoritarismo que rodeia nosso país. Universalizar e garantir o acesso pleno ao saneamento ambiental é condição básica para efetivar a dignidade humana de um povo que vivencia as marcas constituídas da desigualdade inerente ao sistema do capital.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Negligência causou a tragédia de Brumadinho, diz escritor.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-11/negligencia-causou-tragedia-de-brumadinho-diz-escritor>. Acesso em: 20 jun. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atuação no mercado de commodities coloca em pauta a exportação indireta de recursos hídricos e as políticas públicas ara enfrentar escassez global.** 2019. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/noticias-antigas/agua-virtual.2019-03-15.0168775113>. Acesso em: 05 jun. 2020.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. **Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 112, p. 689-710, out/dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/05.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

ARAÚJO, N. M. S. et al. “Questão Ambiental” e Política de Meio Ambiente: desafios ao Serviço Social brasileiro. In: **Revista Políticas Públicas.** São Luís, v. 15, n. 1, p. 121-129, Jan./Jun. 2011.

ARAÚJO, Nailsa Maria Souza; SILVA, Maria das Graças e. A atual política de saneamento básico no contexto da gestão das águas no Brasil: apontamentos iniciais. In: **Políticas Públicas e Mobilidade Urbana: uma compreensão científica da atualidade.** Ed. 1, vol. 1, 2021. Disponível em: <https://www.editoracientifica.org/books/isbn/978-65-87196-78-7>. Acesso em: 02 jun. 2021.

ARRETCHE, Marta T. da S. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ASSADOURIAN, Erik; PRUGH, Tom. **Estado do mundo 2013: A Sustentabilidade Ainda é Possível?** / Worldwatch Institute; Organização: Erik Assadourian e Tom Prugh. Universidade Livre da Mata Atlântica Salvador, BA: Uma Ed., 2013. Disponível em: <https://www.akatu.org.br/wp-content/uploads/2017/04/EstadodoMundo2013web.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO (AESBE). **Congresso Nacional votará vetos ao Novo Marco Legal do Saneamento Básico no dia 16 de dezembro. 2020.** Disponível em: <https://aesbe.org.br/congresso-nacional-votara-vetos-ao-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-no-dia-16-de-dezembro/>. Acesso em: 02 março 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015.** São Paulo-SP, 2019. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019**. São Paulo-SP. Publicação: Novembro, 2019. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). **Pelo Direito Universal à Saúde**. Contribuição da ABRASCO para os debates da VIII Conferência Nacional de Saúde. Rio de Janeiro, 1985.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020**. 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 02 julho 2021.

_____. **Orçamento Geral da União 2015**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. In: **Rev. Econ. Contemp.**, núm. esp., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172129.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BATISTA, Iane Maria da Silva; MIRANDA, Leila Mourão. Os “Hidronegócios” nos rios da Amazônia. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, vol. 39, no 81, 2019. p. 117-139. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbh/v39n81/1806-9347-rbh-1806-93472019v39n81-06.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BAVA, Silvio Caccia. **Privatização da água**. 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/747/747.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. – 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENINCÁ, Dirceu. **Energia e cidadania**: a luta dos atingidos por barragens. São Paulo: Cortez, 2011.

BEZERRA, Elistênia da Fonseca; TELES, Lázaro Wandson de Nazaré. Terra e Água: o agrohidronegócio em debate. In: **Revista São Luis Orione**. V.1 – n. 7 – p. 31-44 – jan./dez. 2013. Disponível em: <http://www.catolicaorione.edu.br/portal/wpcontent/uploads/2015/01/TERRA-E-%C3%81GUA-Revista-S%C3%A3o-Luis-Orione-v-1-n-7-jan-dez-2013.pdf>. Acesso em: 03 set. 2019.

BLOG JOTA. **Marco legal do saneamento básico é inconstitucional e coage municípios**. 05 de nov. de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/marco-legal-do-saneamento-basico-e-inconstitucional-e-coage-municipios-05112020>. Acesso em: 07 jul. 2021.

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

Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/84880>. Acesso em: 16 nov. 2016.

BORJA, Patrícia C.; MORAES, R.S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. In: **XII SILUBESA**. 2006. Disponível em: https://www.aprh.pt/xii_silubesa/COMUNICACOES/82.PDF. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

_____. **Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021**. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.710-de-31-de-maio-de-2021-323171056>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

_____. **Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

_____. **Lei nº 8.031, de 12 de Abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 12 nov. 2019.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de Julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 28 nov. 2020.

_____. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

_____. **Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967.** Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Brasília: 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5318.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Ministério das Cidades. Organização Pan-Americana da Saúde. **Política e plano municipal de saneamento ambiental:** experiências e recomendações. Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília: OPAS, 2005. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_plano_municipal_saneamento.pdf. Acesso em: 28 nov. 2020.

_____. Ministério das Cidades. **Panorama do saneamento básico no Brasil:** avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. V. nº IV. 2011. Disponível em: http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/PANORAMA_Vol_4.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **24º**

Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018. Brasília: SNS/MDR, 2019. 180 p. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. **Plano Nacional de Recursos Hídricos.** Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Saúde. **8ª Conferência Nacional de Saúde.** Relatório Final. Brasília, 1986. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf. Acesso em: 28 nov. 2020.

_____. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.** 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Brasil e o novo desenvolvimentismo. **Revista Eletrônica Interesse Nacional**, 4(13), 76-85, 2011. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/10.26a.Brasil_Novo-desenvolvimentismo_InteresseNacional.pdf. Acesso em: 02 mar. 2021.

BUENO, Laura Machado de Mello. **O saneamento na urbanização de São Paulo.** São Paulo: FAU USP, 1994. Dissertação de Mestrado.

CABRAL, Kempson. **Humanidade já usou todos os recursos do planeta para 2019.** Sustentável Blog, Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS). N/p, 2019. Disponível em: https://cebds.org/ja-ouviu-falar-da-sobrecarga-da-terra__trashed-2/#.XtWpOjpKhPY. Acesso em: 31 maio 2020.

CARMO, Roberto Luiz et.al. **Água virtual:** o Brasil como grande exportador de recursos hídricos. S.d., n/p. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/congressos/cong-agua2-0106.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do Bem-Estar. In: **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. Ana Elizabete Mota (org.) São Paulo. Cortez. 2012.

CESCONETO, Eugênia Aparecida. Mercantilização da Água. In: **Anais do 5º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais.** Unioeste – Cascavel, 09 a 12 de outubro de 2011. Disponível em: http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_economia_sociedade/Mercantilizacao_da_agua.pdf. Acesso em: 03 set. 2019.

CORREIO DO BRASIL. **Multinacionais querem privatizar o uso da água e Temer negocia.** 2016. Disponível em: <http://www.correiodobrasil.com.br/multinacionais-querem-privatizar-uso-da-agua-e-temer-negocia/>. Acesso em: 24 set. 2019.

COSTA, N. R.; FISZON, J. T. **Reforma Sanitária e saneamento**: um tema para a Saúde Coletiva. Boletim da ABRASCO, Rio de Janeiro, ano VIII, n.32, jan.-mar., pp. 3, 1989.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: **Estudos e Pesquisas**. Nº 82 – setembro de 2016. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2016/estPesq82Saneamento.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. **Privatização do setor de saneamento no Brasil**. Nota técnica número 183 – junho 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec183saneamento.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

ELETOBRAS. **Como a energia elétrica é gerada no Brasil**. S.d. Disponível em: <http://www.eletobras.com/elb/natrilhadaenergia/energia-eletrica/main.asp?View={61D475A6-BBFC-41CE-98E3-2BA4FD90DB2F}>. Acesso em: 10 set. 2019.

ELIAS, Juliana. **Nova Previdência dificulta acesso e pode aumentar pobreza, diz economista**. UOL, 2019, n/p. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/21/especialistas-avaliam-reforma-previdencia.htm>. Acesso em: 06 maio 2021.

ENGELS, Friedrich. A contribuição à crítica da economia política de Karl Marx. MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas** – vol. 1. São Paulo: Editora Alfa-Omega, s.d.

_____. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. (Tradução de Nélcio Schneider). 1. Ed.. Boitempo. 2010.

ESCURRA, María Fernanda. **O trabalho como categoria fundante do ser social e a crítica à sua centralidade sob o capital**. Verinotio - Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas. Ano XI. Out./2016. N. 22. Disponível em: <http://www.verinotio.org/conteudo/0.2349637776938861.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS (FNU). **Privatização das empresas de saneamento só deve voltar à pauta em 2019**. – 2018. Disponível em: <https://www.fnucut.org.br/privatizacao-das-empresas-de-saneamento-so-deve-voltar-pauta-em-2019/>. Acesso em: 05 nov. 2019.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE NATAÇÃO (FINA). **Regras de Instalações da FINA**. 2016. Part IX. 2015-2017. Disponível em: <http://www.fina.org>. Acesso em: 22 jun. 2020.

FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE SINDICATOS DE ENGENHEIROS (FISENGE). **Congresso Nacional mantém veto ao artigo 16 do novo marco regulatório do saneamento e avança na privatização da água.** Disponível em: <https://fisenge.org.br/congresso-nacional-mantem-veto-ao-artigo-16-do-novo-marco-regulatorio-do-saneamento-e-avanca-na-privatizacao-da-agua/>. Acesso em: 07 jul. 2021.

FLORES, Rafael Kruter; MISOCZKY, Maria Ceci. Dos antagonismos na apropriação capitalista da água à sua concepção como bem comum. In: **Revista O & S.** – Salvador. V. 22, n. 73, p. 237-250. Abr./Jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v22n73/1413-585X-osoc-22-73-0237.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil é o 5º maior exportador de ‘água virtual’, incorporada a alimentos.** 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1605650-brasil-e-o-5-maior-exportador-de-agua-virtual-incorporada-a-alimentos.shtml>. Acesso em: 24 set. 2019.

FUJIWARA, T. A privatização beneficia os pobres? Os efeitos da desestatização do saneamento básico na mortalidade infantil. In: **Encontro Nacional de Economia.** 33, 2005, Natal, p. 1-18. Anais... Natal: ANPEC, 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A160.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

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

GOMES, Gustavo França. **Conflitos Socioambientais e o Direito à Água:** aspectos jurídicos e sociais da Política Nacional de Recursos Hídricos. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://pct.capes.gov.br/teses/2011/31001017066P9/TES.PDF>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. **Conflitos Socioambientais e o Direito a Água.** 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 28. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. P. 79-108.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. In: **Revista Sociedade Brasileira de Economia e Política.** São Paulo, n. 31, 2012. Disponível em: <http://www.sep.org.br/revista/download?id=219>. Acesso em: 15 set. 2019.

GUIMARÃES, Rosângela M. A. B. **A privatização da água e seus impactos sobre populações residindo na periferia urbana de campos dos goytacazes/rj.** Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Junho, 2012. Disponível em:

<http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ROSANGELA-MARIA-AMORIM-BENEVIDES-GUIMAR%C3%83ES.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. – 8. ed. – São Paulo: Cortez, 2014.

IANNI, Otávio (Org). **Marx – Sociologia**. 7ª ed. São Paulo: Ática, 1992.

IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB). **Em apenas 3,6% dos municípios empresas privadas são responsáveis pelo abastecimento de água**. Agência IBGE notícias, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28325-em-apenas-3-6-dos-municipios-empresas-privadas-sao-responsaveis-pelo-abastecimento-de-agua>. Acesso em: 28 nov. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento básico X saúde no Brasil**. Publicado em 21 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/blog/2013/04/09/saneamento-basico-x-saude-no-brasil/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

JORNAL DA USP. **Dados da ONU mostram que 15 mil pessoas morrem por doenças ligadas à falta de saneamento**. 21 de Jul. de 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/dados-da-onu-mostram-que-15-mil-pessoas-morrem-anualmente-por-doencas-ligadas-a-falta-de-saneamento/>. Acesso em: 07 jul. 2021.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. In: **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 30, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v30n1/1809-4554-ts-30-01-0077.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

LESSA, Sérgio. O processo de produção/reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 2: Crise contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p. 21-33.

LICKS, Elis Braga; GELAIN, Jaqueline Gisele; ALMEIDA, Alexandre Nunes de. Exportação de Água Virtual através da Soja e da Carne Bovina Brasileira. In: **I Congress Latin American and Caribbean Regional Science Association Internaional e XV Encontro nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. De 11 a 13 de outubro de 2017 – FEA/USP - São Paulo, SP – Brasil. Disponível em: http://sisconeuv.com.br/Uploads/ENABER17/Trab01570035702017006_000000.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica.

Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

LUKÁCS, G. **As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. p. 1-20, 1969. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2009/bases_ontologicas_pensamento_atividade_homem_lukacs.pdf. Acesso em: 28 de maio 2020.

_____. **Para uma ontologia do ser social.** v. I. São Paulo: Boitempo, 2012.

MALVEZZI, Roberto. Hidronegócio. In: CALDART, Roseli; PEREIRA, Isabel B.; FIRGOTTO, Gaudêncio (org.). **Dicionário de educação do campo.** Rio de Janeiro: Expressão Popular, 2012. p. 397-404.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio.** 2ª d. São Paulo: Nova Cultural. 1985.

MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Livro 1 e livro 2. – 18º ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

MENEZES, Luiz Carlos C. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. In: **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.23, n.1, jan./mar., p. 55-61, 1984. Disponível em: <http://revistadae.com.br/site/artigo/1164-Saneamento-basico,-saude-publica-e-qualidade-de-vida-consideracoes>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORAES, L. R. S. **Conceitos de Saúde e Saneamento.** DHS/UFBA, Salvador, 1993. p. 1-6.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). **Em Mariana (MG), primeiro dia de Encontro dos Atingidos denuncia “enrolação” da Vale nos territórios.** 2019. Disponível em: <https://www.mabnacional.org.br/noticia/em-mariana-mg-primeiro-dia-encontro-dos-atingidos-denuncia-enrola-da-vale-nos-territorios>. Acesso em: 04 jun. 2020.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** – 5. Ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx.** – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **Economia Política:** uma introdução crítica. – 8. ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

NOBRE, Tatiana. **A Política de Saneamento Básico e o Desenvolvimento das Forças Produtivas no Brasil:** do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). FAU/USP. São Paulo. 2009.

Disponível em: https://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/AUP840/6t-alun/2009/m2/09morita-nobre-saneam-basico-e-ds.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

OHANA, V. **Marco que facilita privatização do saneamento é alvo de 2 ações no STF...** Carta Capital, 14 ago. 2020. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/marco-que-facilita_privatizacao-do-saneamento-e-alvo-de-2-acoes-no-stf/. Acesso em: 07 jul. 2020.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes. A gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil. In: **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. IX, núm. 194 (73). 1 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-73.htm>. Acesso em: 28 nov. 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1. Ed., 4 reimpressão. São Paulo. Boitempo. 2013.

OLIVEIRA, Jaqueline da Silva; CARVALHAL, Marcelo Dornelis. Água como Mercadoria e a Luta dos Movimentos Sociais pelo Acesso à Água no Pontal do Paranapanema. In: **XIII Jornada do Trabalho**. Pres. Prudente/SP, 09 a 12 de outubro de 2012. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000142012000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 03 set. 2019.

PEDROSA, Valmir de A.; PEREIRA, Jaildo S. Gestão de serviços de águas no Brasil: da provisão pública a operação privada? In: **Propositions**. Brésil, 2000 Atelier Services urbains. Disponível em: <https://ctec.ufal.br/professor/vap/Valmir&Jaildo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PERES, Renato de Toledo. **Consumo e incorporação de água na produção de commodities brasileiras**. Trabalho de Conclusão de Curso (bacharelado – Geografia) – Universidade Estadual Paulista. Rio Claro: [s.n.], 2012, 31 f. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120532/peres_rt_tcc_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2019.

PICCOLI, Andrezza de Souza; KLIGERMAN, Débora Cynamon; COHEN, Simone Cynamon. Políticas em saúde, saneamento e educação: trajetória da participação social na saúde coletiva. In: **Saúde Soc.** São Paulo, v.26, n.2, p. 397-410, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2017.v26n2/397-410/pt>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PORTAL ESTADO DE MINAS. **Brumadinho, 1 ano depois: natureza tentar resistir à tragédia**. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/01/23/interna_gerais,1116284/brumadinho-1-ano-depois-natureza-tenta-resistir-a-tragedia.shtml. Acesso em: 20 jun. 2020.

PORTAL R7. **Novo marco de saneamento é alvo de ofensiva no STF e no Congresso.** 12 de jun. de 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/novo-marco-de-saneamento-e-alvo-de-ofensiva-no-stf-e-no-congresso-12062021>. Acesso em: 07 jul. 2021.

REIS, Daniel Aarão. Ascensão e caráter do bolsonarismo. In: **O governo Bolsonaro e Perspectivas de esquerda.** Dossiê Questões Conjunturais. Marxismo 21. Nov. 2019. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/12/D-Aar%C3%A3o-Reis-Ascens%C3%A3o-e-car%C3%A1ter-do-bolsonarismo.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.

REZENDE, Flávio da Cunha. Políticas públicas e saneamento básico: a COMPESA entre o Estado e o mercado. In: **RAP. RIO DE JANEIRO** 30(4)87-107. JUL/AGO. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8029>. Acesso em: 28 nov. 2020.

RIBEIRO, Antonio. **A água virtual e a luta ambiental.** Portal Abril, 2020. Disponível em: <https://www.abrilabril.pt/internacional/agua-virtual-e-luta-ambiental>. Acesso em: 06 jun. 2020.

RICHARDSON, Robson Jarry. **Pesquisa Social:** métodos e técnicas. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROIO, Marcos Del. A terceira fase do neoliberalismo. In: **O governo Bolsonaro e Perspectivas de esquerda.** Dossiê Questões Conjunturais. Marxismo 21. Nov. 2019. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/12/Del-Roio-A-terceira-fase-do-neoliberalismo.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. A restauração neoliberal sob o (des)governo Temer. **Revista Carta Capital**, 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/a-restauracaoneoliberal-sob-o-des-governo-temer>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SANTOS, Johnny Ferreira dos. **Investimentos em saneamento básico nos últimos 10 anos e a projeção de investimentos do PLANSAB.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: www.capacidades.gov.br/download/NTc3. Acesso em: 16 nov. 2019.

SANTOS, Josiane Soares; ACIOLY, Yanne Angelim. A privatização das águas no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 122, p. 250-274, abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n122/0101-6628-ssoc-122-0250.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”:** particularidades no Brasil. São Paulo. Cortez (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 6). 2012

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de**

História e Ciências Sociais, Ano I N. I – julho de 2009. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6>. Acesso em: 08 out. 2019.

SCOTELARO, Marina; RAMOS, Leonardo; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. Acumulação por despossessão, novo imperialismo e neoliberalismo: notas sobre David Harvey e o Internacional. In: **Crítica Marxista**, n.46, p.163-171, 2018. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie2018_11_04_15_43_13.pdf. Acesso em: 05 ago. 2020.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria das Graças e. **Capitalismo Contemporâneo e “questão ambiental”: o Desenvolvimento Sustentável e a ação do Serviço Social**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social. – Recife: O Autor, 2008. Disponível em: http://repositorio.ufpe.br:8080/bitstream/handle/123456789/9370/arquivo376_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 ago. 2019.

_____. **Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**: um desafio ético-político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Questão Ambiental e as Principais Formas de Enfrentamento no Século XXI**. In: ARAÚJO, N. M. S.; SANTOS, J. S.; SILVA, M. das G. e. (orgs). **Educação Ambiental e Serviço Social**: o PEAC e o licenciamento na gestão pública do meio ambiente. 2. ed. Ver. E ampl. – São Cristóvão: Editora UFS, 2013.

SOUSA, Ana C. A. de; GOMES, Joyker P. Desafios para o investimento público em saneamento no Brasil. In: **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 43, nº. especial 7, p. 36-49, dez, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sdeb/v43nspe7/0103-1104-sdeb-43-spe07-0036.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, ano 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v11/2175-3369-urbe-11-e20180023.pdf>. Acesso em 02 de março de 2021.

SUDRÉ, Lu. **Exemplos no Brasil e no mundo mostram fracasso da privatização do saneamento básico**. 28 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico>. Acesso em: 04 jul. 2021.

TALARICO, Daniele Cristina. A privatização do saneamento no brasil. In: **Jornada de Engenharia Sanitária e Ambiental (JESAM)**. Salvador/BA. Dezembro, 2013. Disponível em: http://esabrasilinfo.com.br/images/JESAM_trab_tecnicos/saneamento_privatizao_JESAM.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

TUROLLA, Frederico A. **política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Texto para discussão n. 922. Brasília, IPEA, 2002.

VALENTE, Rubens. **Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato**. Folha de S. Paulo, 23/05/2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 02 maio 2021.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões Privadas de Saneamento no Brasil: bom negócio para quem? In: **Ambiente & Sociedade**. Vol. VII nº. 2, p. 67-95, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24688.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Saneamento Básico: uma avaliação sobre a atuação dos setores público e privado no contexto de novas preposições regulatórias. In: **GeoUERJ**. Rio de Janeiro, n. 36, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/48413>. Acesso em: 02 março 2021.

VIEGAS, Eduardo Coral. Saneamento básico, mercantilização e privatização da água. In: **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 40/2005 | p. 1 - 14 | Out - Dez/2005. Disponível em: http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/05-20_3_Encontro_Anual_da_Rede_Ambiental/RTDoc16_5_11_12_55_PM.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

VIEIRA, Norma Daliane Rodrigues. **O “lugar” da política de saneamento básico no contexto do programa de aceleração do crescimento (PAC)**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual da Paraíba, 2019.

VIVEIROS, Mariana. **Investimentos com saneamento desabam**. Folha de São Paulo. São Paulo, 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0311200101.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

WWF. **Relatório Planeta Vivo** - 2018: Uma ambição maior. Grooten, M. and Almond, R.E.A. (Eds). WWF, Gland, Suíça, 2018.

APÊNDICE – ROTEIRO PARA COLETA DE DADOS DA PESQUISA

1 – Localizar no texto da lei os termos que indiquem a lógica do direito social e a lógica do negócio;

2 – Identificar as mudanças essenciais entre a lei anterior (11.445/2007) e a que está em vigência (14.026/2020);

3 – Identificar as mudanças com foco na privatização enfatizando o que foi retirado, alterado ou incluído com a nova lei;

4 – Identificar as principais alterações que explicitam a privatização do saneamento e onde está localizada a lógica do negócio;

5 – Identificar algumas das consequências para a população da privatização do saneamento ambiental nos estados brasileiros.