O NOVO MARCO LEGAL E OS NEGÓCIOS DO SANEAMENTO NO BRASIL

Lucas Martins Crispin [1]

RESUMO

O Novo Marco Legal do Saneamento, lei 14.026/2020, extinguiu a contratação preferencial das companhias estaduais e passou a exigir licitação para a prestação dos serviços à iniciativa privada. A nova lei promete a universalização do acesso aos serviços até 2033. A mudança na legislação se dá após a entrada de agentes tipicamente financeiros no setor privado de saneamento no Brasil, transformando profundamente a gestão destas infraestruturas. Para compreender este processo, apresentamos a evolução histórica do modelo de saneamento tentando identificar suas contradições. Ademais, buscamos por meio do desenvolvimento de um referencial teórico marxista interpretar o quadro de mudanças na gestão do saneamento no período recente.

Palavras-chave: saneamento básico; financeirização; crise.

ABSTRACT

The new legal framework for sanitation, Law 14.026/2020, eliminated preferential contracting for state-owned companies and mandated public tenders for service provision by private companies. The new law promises universal access to these services by 2033. This legislative change comes after the entry of typically financial agents into the private sanitation sector in Brazil, profoundly transforming the management of this infrastructure. To understand this process, we present the historical evolution of the sanitation model, attempting to identify its contradictions. Furthermore, we use a Marxist theoretical framework to interpret the recent changes in sanitation management.

Keywords: basic sanitation; financialization; crisis.

INTRODUÇÃO

O Novo Marco Legal propõe a universalização do acesso aos serviços de saneamento até 2033, compreendida nos termos da lei nas metas de 90% da população atendida pela rede coletora de esgoto e 99% da população atendida pela rede de abastecimento de água potável. Buscamos fundamentar que concorre para o alcance destas metas o interesse de conformar uma poderosa ferramenta de acumulação de capital. A contrapartida fundamental de seu funcionamento é a transferência dos ônus do processo aos consumidores em geral, especialmente aos trabalhadores. Estes que, arcando com

[1] Graduado em ciências econômicas (UFF) e mestrando em desenvolvimento econômico (Unicamp). Este trabalho é fruto da pesquisa realizada para o trabalho de conclusão de curso da graduação. Neste sentido, agradeço ao professor Hugo Corrêa pela orientação exemplar e pelos valiosos comentários. Quaisquer imprecisões, no entanto, são exclusivamente de nossa responsabilidade.

todo o rendimento possibilitado pela gestão destas infraestruturas, muitas vezes pagam caro – seja pelo aumento das tarifas, seja pela aplicação da poupança forçada dos trabalhadores (o FGTS e o FAT) no financiamento das concessionárias privadas – por um serviço que sequer podem acessar plenamente.

Na primeira seção apresentamos um breve panorama do histórico das políticas de saneamento no Brasil. Nosso objetivo principal é apresentar a conformação do modelo de saneamento centrado nas companhias estaduais de saneamento, fruto da política de saneamento da ditadura, e as contradições gestadas a partir dele. Além do modelo mais geral de saneamento, buscamos apresentar os agentes centrais deste modelo, as empreiteiras, empresas nacionais da construção pesada que foram fortemente beneficiadas pelas políticas de obras públicas do período.

Na segunda seção, apresentamos breves comentários sobre como interpretar as mudanças observadas da economia mundial desde então. As crises sobressaem como elementos privilegiados de explicação deste fenômeno. A partir destes elementos, desenvolvemos uma interpretação acerca dos motivos pelos quais os capitais veem nas infraestruturas urbanas investimentos vantajosos numa espécie de tempestade perfeita, em que estas infraestruturas permitem absorver grandes volumes de recursos que não encontravam investimentos lucrativos e, por outro lado, em que os Estados tampouco conseguem gerir de forma satisfatória, com seus orçamentos asfixiados. Após reunir estes elementos, finalmente discutimos de forma preliminar como estas mudanças expressam-se de forma particular nas economias latino-americanas e, especificamente, nas suas cidades.

Todo este percurso termina na exposição de contradições envolvendo a nova política de saneamento. Inicialmente, apresentamos uma retrospectiva do percurso realizado pelas políticas de saneamento desde o fim da ditadura até os dias atuais. Além da constatação de uma fragmentação e de uma fragilidade regulatória existente em relação a políticas dedicadas ao saneamento desde o fim da ditadura, defendemos que os aspectos determinantes do período atual encontrados na literatura sobre a privatização do saneamento encontram-se de forma mais bem acabada na aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento. A nova legislação favorece a presença das concessionárias privadas de saneamento, controladas parcialmente por fundos de pensão, fundos de investimentos, fundos soberanos e bancos públicos e privados que tiveram sua entrada facilitada pela desvalorização dos ativos das empreiteiras, que tinham estas concessionárias como subsidiárias, a partir da Operação Lava-Jato.

O modelo desenhado a partir do novo marco reforça as contradições existentes desde a implementação da política de saneamento da ditadura militar. Ambos têm em seu centro, de formas distintas, o setor privado como motor da expansão e manutenção das infraestruturas de saneamento fortemente apoiado por recursos estatais. Além disso, são dois modelos que buscam nos recursos

tarifários a autossuficiência financeira da gestão e expansão dos serviços. A experiência da política de saneamento da ditadura demonstrou que este aspecto é extremamente danoso à qualidade da prestação do serviço. Como consequência, os custos financeiros adquiridos pelas concessionárias relacionados a dinâmica contemporânea do serviço pressionam pelo aumento das tarifas e reduzem as perspectivas de lucratividade, reduzindo as margens de reinvestimento. Este funcionamento ao defrontar-se com cidades altamente desiguais reforça as desigualdades, ao gerar baixas perspectivas de rentabilidade e investimento nos territórios periféricos, que são os mais carentes e necessitados de melhorias no oferecimento dos serviços.

1 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL

1.1 A REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E A INSALUBRIDADE NAS CIDADES (1850-1930)

Com a revolução industrial em curso, os efeitos de uma sociedade industrial centrada nas cidades expressaram-se de forma multifacetada. Em relação às condições sanitárias e de habitação da classe trabalhadora, as consequências amontoavam-se e tornavam as cidades insalubres. Por volta da década de 1850, engenheiros ingleses desenvolveram tecnologias pioneiras na captação de esgoto pela via líquida e os hidrômetros, assim como a operacionalização para a fabricação industrial destas mercadorias (Jorge, 1987, p. 60–61). Esta questão levou à consequente consciência à época no campo da saúde sobre os efeitos deletérios que se desdobravam da propagação descontrolada de doenças nas massas trabalhadoras em condições insalubres para toda a sociedade, surgindo as primeiras iniciativas para a conformação de verdadeiras redes de saneamento (Menicucci; D'Albuquerque, 2018, p. 11). Britto e Rezende (2017, p. 559) ressaltam a importância da questão sanitária para a conformação destas primeiras redes no Brasil. O adensamento das cidades no período suscitou também o debate sobre a "interdependência sanitária", que buscava apresentar certo aspecto "democrático" da ação dos microrganismos transmissores da doença fazendo com que o poder público se posicionasse em relação a estas demandas sanitárias. Os portos brasileiros no período agregavam boa parte das demandas, "tendo em vista as denúncias de más condições sanitárias e trânsito de pessoas, doenças e infecções no local" (Campos, 2021, p. 245).

No caso brasileiro, os capitais ingleses realizarão as primeiras operações de serviços públicos de saneamento em cidades com maior população. Os sistemas de saneamento foram implantados em paralelo a outros sistemas de infraestrutura relacionados às atividades de exportação (Jorge, 1987, p. 64). Jorge (1987, p. 61–62) argumenta que neste primeiro momento a questão fundamental, junto aos aspectos sanitários do adensamento urbano (que ao nosso ver se tornam centrais somente em período

posterior), diz respeito à pressão realizada pelos países industriais para a abertura de mercado de outras nações ao redor do mundo para a comercialização das suas mercadorias.

1.2 O INÍCIO DAS POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS (1930-1964)

Para Swyngedouw, Kaïka e Castro (2016, p. 15–17) o segundo período tem como marca o declínio do protagonismo do setor privado no saneamento, que se mostrou ineficiente, e a centralidade das questões sanitárias. Segundo os autores, na Europa este período poderia ser referido como uma forma de "socialismo municipal", onde a provisão dos serviços públicos foi realizada a tarifas subsidiadas e com ativismo estatal ainda nas duas primeiras décadas do séc. XX. Britto e Rezende (2017, p. 560) sugerem que este período pode ser situado no Brasil quando os serviços são municipalizados, i.e., para além da responsabilização dos municípios na questão sanitária – que havia sido feita no momento da chegada da corte portuguesa –, os serviços passam a ser geridos diretamente pelas prefeituras. Ambas as obras ressaltam também o deslocamento da lucratividade para um segundo plano e o financiamento dos serviços oriundo de fundos públicos não só provenientes de tarifas.

Jorge (1987, p. 65) argumenta que, no Brasil, o primeiro período atravessa a primeira guerra mundial e extingue-se com a crise mundial do final dos anos 1920. A chegada de Vargas ao poder e o Estado Novo são o marco claro da mudança de paradigma na gestão do saneamento para o autor. É durante o Estado Novo, em 1934, decreta-se o Código das Águas, legislação que ilustra bem o contexto tratado. Considerada a primeira sistematização da regulação das águas no país, buscava centralizar o poder no governo federal em detrimento dos entes subnacionais visando a implantação de usinas hidroelétricas no país. A água enquanto bem fundamental para a população ficou a reboque dos interesses de geração elétrica, o autor situa na construção das primeiras usinas a origem das maiores empresas da construção pesada, que serão agentes importantes do próximo período (Jorge, 1987, p. 66). Durante o mesmo período, é criada a Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense, em 1933, com o objetivo de realizar obras no entorno da Baía de Guanabara com o engenheiro Francisco Saturnino de Brito, responsável pela implementação de redes de saneamento em outras cidades do país. Em 1940, a comissão é transformada no Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) o primeiro órgão público brasileiro dedicado ao saneamento, subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas (MVOP), ganhando abrangência nacional (Campos, 2021, p. 245–246).

O modelo de política de saneamento vigente passa a sofrer investidas mais diretas com a criação da Aliança para o Progresso em 1959 no governo de John Kennedy, nos EUA. Criada durante a guerra fria, a aliança pretendia desenvolver aliados dos EUA no terceiro mundo fornecendo

investimentos em infraestrutura[2]. Estes empréstimos externos, que compunham parte relevante dos repasses realizados pelo governo federal aos municípios, serão o principal vetor da "ideologia do serviço de saneamento tornar-se financeiramente viável, isto é, gerar os recursos necessários para cobrir todos seus custos" (Jorge, 1987, p. 71).

1.3 A DITADURA MILITAR, OS NEGÓCIOS DA CONSTRUÇÃO E O SANEAMENTO (1964-1986)

Swyngedouw, Kaïka e Castro (2016, p. 15–17) situam o começo do terceiro período no pós-primeira guerra mundial, quando a preocupação estatal frente aos serviços públicos teria se elevado e teria sido aplicada uma política "fordista-keynesiana". Ainda para os autores, os três objetivos principais destas políticas foram: (i) criação de postos de trabalho; (ii) indução da demanda de bens de capital pelo setor privado; (iii) e provisão de bens coletivos básicos a preços subsidiados para trabalhadores e para indústria. Para as produções brasileiras, fica claro que há uma ruptura a partir da ditadura militar. Britto e Rezende (2017, p. 560–561) sugerem que o modelo implementado a partir de então distancia-se ainda mais das políticas de saúde, a organização do serviço em torno das CESBs (Companhias Estaduais de Saneamento Básico) representou a regionalização do saneamento com vistas aos ganhos de escala. As autoras apontam que, além da centralidade das companhias, o contexto "fordista-keynesiano" das políticas econômica e social ocorre aqui sob uma ditadura militar, que coadunou os interesses do imperialismo estadunidense e do próprio regime. Longe de qualquer ideal nostálgico sobre os "anos dourados" do capitalismo e da visão idílica sobre um "Estado de Bem-estar Social Keynesiano", seria mais adequado dizer que a ditadura empreendeu a construção do "Estado do Mal-Estar" (Jorge, 1992, p. 34).

A lógica da criação das CESBs passava pelos ganhos de escala necessários para que fosse possível o financiamento via tarifas dos serviços. O aspecto centralizador da política se expressa desta forma, até 1964 o modelo mais comum de política de saneamento era a gestão diretamente municipal dos serviços, em que estes se encontravam no centro dos programas de governo gozando de amplo privilégio com a população pela importância das pautas e da demanda reprimida existente. O modelo de política desenhado durante a ditadura exigia dos estados e municípios a adesão às CESBs para que pudessem receber recursos federais provenientes do Planasa. Os recursos do Planasa provinham de duas origens: do FINANSA (programa multisetorial de financiamento do BNH) com fontes do banco,

[2] No Brasil, a aliança serviu como instrumento de fortalecimento de agentes alinhados aos EUA e sua agenda política, o principal beneficiário dos investimentos foi o governador da Guanabara Carlos Lacerda (Jorge, 1987, p. 71), um dos principais nomes da direita brasileira à época e ferrenho opositor do governo de João Goulart.

com destaque ao FGTS; e do FAE (Fundo de Financiamento para Água e Esgotos) com recursos dos governos estaduais (Jorge, 1987, p. 129).

Os recursos do BNH tinham origem na poupança privada – o banco passou a ser responsável pela gestão do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) em 1967 – que precisava ser remunerada integralmente pelas empresas estaduais. Apesar da intencionalidade explícita do governo em minimizar o uso dos recursos à fundos perdidos, eles se demonstraram essenciais nos três níveis da administração pública para a política. O uso de recursos do BNH para situações em que não fosse possível o financiamento via recursos dos fundos citados poderia ser feito sem retorno a critério do Governo Federal (Jorge, 1987, p. 130). Os juros cobrados pelo BNH obedeciam a uma lógica de subsídios cruzados, os estados que apresentavam melhores condições de ganhos de escala e de autofinanciamento das obras de expansão idealizadas pagavam juros mais elevados. Enquanto os estados com condições menos vantajosas podiam arcar com juros menos elevados, de certa forma 'subsidiados' pelos estados que pagavam mais.

Para Campos, o período da ditadura de 1964-1971 esteve associado ao poder das frações de classe associadas ao capital internacional, por exemplo, mesmo obras públicas que se utilizariam de tecnologias dominadas por empresas nacionais foram realizadas por empresas estrangeiras, o que vinha causando grande insatisfação com as grandes construtoras nacionais (Campos, 2013, p. 334). O diagnóstico que orientou as políticas econômicas compreendia que as causas da inflação residiam no excesso de demanda (Patrício; D'Oliveira, 2021, p. 252). Na prática, a política permitiu a redução dos salários reais durante todo o regime – em que pese pontuais reajustes nas taxas acrescidas – e a repressão logrou afastar até determinado momento as possibilidades de contestação dos trabalhadores. Apesar de certos aspectos da política terem beneficiado o setor de construção a política do PAEG claramente não o tinha como prioridade (Campos, 2013, p. 334–335). Para contemplar o setor da construção, garantir legitimidade ao regime – após a instituição dos 4 atos institucionais de forte impopularidade – e estimular a atividade econômica é criado o Banco Nacional da Habitação (BNH). Mesmo com a criação do banco, os empreiteiros não se satisfizeram com a situação. Assim, os grupos da construção, e outros setores da burguesia brasileira, uniram-se em torno de militares mais autoritários, que defendiam a existência de limites para a atuação estrangeira na atividade econômica do país, como Arthur da Costa e Silva, Mário Andreazza e Albuquerque Lima (Campos, 2013, p. 339). Com a chegada deste grupo ao poder, representado também por Delfim Netto, houve a reorientação da política econômica. Já no Programa Estratégico de Desenvolvimento, anunciado na posse do governo Costa e Silva, criticava-se o foco excessivo ao combate inflacionário e nos planos que se seguiram até o final do regime adotou-se certa visão desenvolvimentista (Campos, 2013, p. 339–340).

A atuação do BNH nos primeiros anos deixou claras as debilidades de infraestrutura dos projetos habitacionais financiados pelo banco e das próprias cidades brasileiras, problemas que seriam potencializados pelas políticas executadas. O saneamento apresentava-se como um mercado amplo com grande demanda reprimida e o pagamento das tarifas corresponde a uma parcela minoritária dos gastos da população, representando maiores garantias de pagamento (Jorge, 1992, p. 22). Já no governo Médici, ainda com o arranjo político com as grandes construtoras, o BNH passa a ser uma empresa pública, ampliando seus poderes, e neste contexto será criado o Planasa e toda a estrutura institucional apresentada anteriormente (Campos, 2021, p. 252). A existência dos fundos virtualmente ilimitados no BNH durante o período do milagre econômico incentivou a realização de obras cada vez maiores e mais caras, o que por sua vez gerou pressões de alta nas tarifas de saneamento.

A política de saneamento do regime manteve-se constante nos aspectos principais ilustrados brevemente nesta seção durante a ditadura militar. Jorge afirma que há um aspecto pouco debatido sobre as contradições da política do BNH e, mais especificamente, da política do Planasa: o achatamento tarifário. O estabelecimento de uma política de tarifa realista chocava-se com a política de compressão salarial, por um lado, o congelamento dos salários representou um aumento direto da exploração dos trabalhadores, por outro, o estabelecimento das tarifas realistas com a eliminação dos subsídios representou um aumento indireto da exploração, não só no saneamento, mas nos serviços públicos e em outros preços controlados pelo Estado (Jorge, 1992, p. 30).

Mesmo com todos os problemas que envolveram a execução da política habitacional e de saneamento da ditadura, seus resultados foram alcançados, já que fora pensada e executada como poderoso instrumento de concentração e centralização de capital dos grandes grupos domésticos da construção pesada e de indução do crescimento da economia (Jorge, 1992, p. 32; Menicucci; D'Albuquerque, 2018, p. 14). Estes grupos da construção pesada seguirão tendo extrema importância para os serviços do saneamento – e para diversos serviços relacionados à obras públicas e infraestrutura no Brasil e no mundo (Rocha, 2013) – mesmo depois da ditadura. Com o final do BNH em 1986, que consequentemente culminou no fim do Planasa, ambas instituições fortemente relacionadas à ditadura, herdou-se: uma estrutura fortemente centralizada nas CESBs, que estavam altamente endividadas; uma cultura de grandes obras em detrimento de aspectos operacionais dos serviços; uma rede de abastecimento desigualmente provisionada pelo território nacional; baixos níveis de abastecimento de serviços de esgotamento sanitário à população urbana; uma política de financiamento pautada nas tarifas que já apresentava graves problemas.

2 OS NOVOS PARADIGMAS DA ECONOMIA MUNDIAL: CRISES E RESPOSTAS DO CAPITAL NA AMÉRICA LATINA

O BNH, e com ele todas as políticas urbanas da ditadura, e de alguma forma o próprio regime, têm fim com a crise – levando em consideração os múltiplos determinantes históricos, econômicos e sociais que culminaram no fim da ditadura, sendo a crise mais um deles, que retira uma das suas principais bases de sustentação construída durante o chamado "milagre econômico". Encerra-se neste período a experiência desenvolvimentista no Brasil e na América Latina, continente que foi berço da formulação neoliberal, com a reconfiguração do papel do Estado – sem qualquer romantização, já que, como visto na seção anterior, capitaneou um poderoso processo de concentração e centralização do capital via políticas urbanas, sendo qualquer melhoria dos serviços urbanos e da habitação mera consequência deste processo. Boa parte dos serviços públicos será a partir daí concedida à gestão direta de agentes privados, justificada ou de forma mais cínica pelos ganhos de eficiência ou de forma mais "pragmática" pela desoneração do orçamento público, fortemente sufocado pela dinâmica econômica existente desde então.

O período histórico anterior teve a observância de economias com forte papel do Estado como indutor da grande estabilidade, com os trabalhadores contando, ao menos nos países centrais, com sistemas de seguridade social, com ganhos salariais reais e com liberdade de atuação sindical e o capital também com grande liberdade para atuar e altas taxas de lucratividade. As políticas ditas keynesianas de controle da demanda agregada garantiram a estabilidade macroeconômica ao mesmo tempo que o chamado compromisso "fordista" do período tratou de internalizar no Estado os conflitos de classe (Corrêa, 2012, p. 114–117). Sob estas estruturas ficou conhecida a chamada "era de ouro" do capitalismo. Contudo, a crise com seus efeitos implacáveis demandou o desmonte de aspectos onerosos ao capital do que restou dos "anos dourados" como: o *welfare state* nos países centrais, as reduções salariais, a aplicação de uma estrutura tributária altamente regressiva, dentre outras medidas. Por outro lado, foi necessário expandir as esferas de valorização do capital, especialmente por meio das aberturas comerciais e financeiras realizadas por todo o mundo, que ampliaram geograficamente a escala de acumulação (e acirraram a competição entre capitais no âmbito global) e permitiram a intensificação das atividades próprias do capital fictício (Carcanholo, 2008, p. 251–252).

Além de toda a reversão dos fluxos de divisas decorrente do choque Volcker, que engendra diversas crises da dívida pela periferia do sistema. Outro aspecto especialmente relevante para nossa exposição, é demonstrar como os investidores institucionais – nomeadamente, as seguradoras, os fundos de pensão, as sociedades de investimento e demais agentes característicos dos mercados financeiros – passam a assumir papel cada vez mais central neste processo. Chenais (2005, p. 41) situa sua emergência enquanto setor relevante dos atores centrais desta nova dinâmica de acumulação se deu em função dos incentivos fiscais no abandono de sistemas públicos de previdência. Nos demais países, os outros tipos de investidores institucionais, como os seguros, assumem papéis mais centrais.

Os mercados de títulos da dívida pública liberalizados e com altas taxas reais de juros corresponderam à oportunidade perfeita de investimento em grande escala buscada por estes agentes institucionais.

Breves comentários são necessários para a utilização das categorias de capital portador de juros e capital fictício. Estas categorias dizem respeito à autonomização de formas específicas do capital que não produzem qualquer valor, mas podem permitir a aceleração da rotação dos demais capitais. Dado determinado nível de autonomização dos capitais atuando nestas funções de tesouraria, boa parte dos fluxos de dinheiro é centralizada no conjunto destes capitais de comércio de dinheiro. Esta mudança quantitativa se desdobra na capacidade destes capitais intermediarem a compra e venda de outro tipo de mercadoria: o próprio capital. Proprietários de massas de dinheiro que não queiram ingressar no mercado como capitalistas podem vender àqueles que queiram, mas não têm recursos disponíveis para isto (Carcanholo, 2017, p. 36). Assim, o proprietário da mercadoria-capital vende ao capitalista que irá realizar a função de capitalista esta mercadoria que tem como valor de uso a capacidade de produzir mais-valor, como contrapartida, o preço desta mercadoria é o juro que incidirá sobre o volume de capital produzido pelo capitalista funcionante, apropriado pelo capitalista proprietário (Carcanholo, 2017, p. 36–37). Esta mercadoria chama-se capital portador de juros ou capital monetário.

A partir da generalização dos mercados de mercadoria capital, ou da expansão da lógica do capital a juros, passa ser possível, por exemplo, comercializar este direito de apropriação com base na propriedade de determinado capital para rendimentos futuros, existam eles ou não, exista o capital que ‘o produzirá’ ou não. O capital fictício, portanto, permite a um capitalista individual que queira empreender certo projeto o adiantamento da massa de recursos necessária para tal sem que dependa da acumulação de recursos próprios, o que levaria muito mais tempo, ou mesmo de outras formas de financiamento que não sejam possíveis de serem acessadas por este indivíduo. Como contrapartida para aquele que adianta os recursos e colabora para a capitalização, ganha-se o direito de apropriação futura dos rendimentos deste capital que está sendo constituído e imagina-se que gerará determinado valor ao longo de certo tempo e em determinada quantidade e qualidade. Aderimos à interpretação de que a partir da crise dos anos 1970-80, a mudança fundamental no que tange a discussão realizada aqui é que desde então praticamente todos os capitais passam a ser constituídos de forma fictícia, representando a generalização deste funcionamento.

Quanto à crise de 2007-08, a dinâmica financeira exacerbada como solução no século passado já apresentava sinais de esgotamento a partir da dinâmica especulativa. Quando esta última estoura, os capitais ali atuantes migram para o mercado imobiliário dos EUA, onde se observa o estopim da crise posteriormente (Carcanholo, 2017, p. 50; Lapavitsas, 2009).

Essa outra face dos movimentos do capital para contornar as situações de sobreacumulação pelo ingresso no ambiente construído – compreendido como a totalidade das estruturas físicas construídas, como as casas, as ruas, sistemas de saneamento etc. que podem ser utilizados para a produção, a troca ou o consumo (Harvey, 2013, p. 315) – merece também algumas notas. Harvey teoriza uma tendência de transferência do capital do circuito primário (tido pelo autor como a esfera da produção) para o circuito secundário (a esfera do ambiente construído)[3] nos momentos de crise de sobreacumulação do capital, processo que é mediado pelo crédito. Estes investimentos permitem absorver volumes gigantescos de recursos e lançam no tempo as dificuldades presentes de valorização do capital, esperando que as expectativas futuras de lucratividade se realizem. Os investimentos em infraestrutura advindas de serviços públicos privatizados garantem fluxos estáveis e previsíveis de rendimento e são fortemente cobiçados quanto maiores hajam sido os investimentos, pagos com os impostos da coletividade, e menores sejam as necessidades de grandes renovações durante anos (Chesnais, 2005, p. 62). A dinâmica do capital fictício e do capital portador de juros é fundamental neste processo, mediando pela agregação dos rendimentos provenientes dos capitais industriais e de todos as outras fontes possíveis este processo de 'transferência'. Os problemas gerados pela fixidez deste tipo de capital, sujeito a distintas formas de desvalorização, podem ser contornadas pela disseminação de títulos financeiros lastreados no ambiente construído, que permitem certa liquidez e a circulação como ativo financeiro destes elementos (Fix; Paulani, 2019; Yassu; Pulhez, 2021, p. 312–313).

O conflito se torna ainda mais complexo diante da desigualdade urbana brasileira. O capital, ao se deparar com esta realidade, produz e reproduz estas desigualdades na busca por condições homogêneas de lucratividade (Yassu; Pulhez, 2021, p. 314). Assim, as infraestruturas são distribuídas de modo seletivo, segundo a expectativa de geração de receitas em cada local, expectativa geralmente reduzida nas periferias que são os locais que mais demandam investimentos para sanar problemas históricos de oferecimento de serviços básicos. Amparados por cálculos financeiros sofisticados, mas apenas aparentemente técnicos, esses processos ocultam seu caráter intencional e excludente.

As economias latino-americanas são marcadas por certas particularidades decorrentes das suas conformações históricas: o processo de colonização e pela ampla utilização de trabalho escravizado. Para Marini, estas economias ao se inserirem no mercado mundial após seus processos de independência, inaugura-se a dependência: "[...] entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas

[3] Harvey parece distinguir mecanicamente o que é a produção, como setor puramente capitalista, e a produção do ambiente construído como mero refúgio dos capitais sobreacumulados, dando a impressão de certa externalidade deste elemento em relação à lógica capitalista. A produção e gestão do ambiente construído é também parte da dinâmica capitalista, como apontam Yassu e Pulhez (2021, p. 312, nota de rodapé nº 7).

são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (Marini, 2017, p. 325).

No cerne destas relações que se modificam e mantém a reprodução da dependência dessas latino-americanas encontra-se a transferência de valor. Esta categoria representa a dinâmica entre capitais atuantes nas economias dependentes e os capitais atuantes nas economias centrais, onde os primeiros cedem, por vias distintas, valor a ser apropriado pelos últimos. Podemos apresentar os mecanismos de transferência de valor da seguinte forma: (i) Os mecanismos decorrentes do comércio internacional, que por meio de diferenciais de composições orgânicas do capital (capital constante/capital variável) permitem uma maior apropriação de valor dos capitais que operam acima das condições médias de produtividade em detrimento do valor produzido por capitais que operam abaixo destas condições médias e não apropriados por estes. Este mecanismo opera tanto entre capitais do mesmo setor como entre capitais de distintos setores; (ii) Os mecanismos relacionados ao investimento estrangeiro e direitos de propriedade, incluindo a dívida pública e a dívida externa, que implicam remessas de juros, de lucros e de royalties.

A categoria *superexploração da força de trabalho*, por sua vez, deve ser compreendida não somente como o rebaixamento de salários "[...] mais além de seu limite normal" (Marini, 2017, p. 341). Consideramos que uma definição mais adequada seria a redução do montante de valor socialmente produzido que é destinado à classe trabalhadora como mecanismo compensador da transferência de valor, podendo se expressar também como uma redução dos salários.

A existência destas tendências estruturais das economias latino-americanas delimita certas possibilidades de desenvolvimento capitalista, que se expressa das mais diversas formas. As relações sociais estruturadas pela dependência fazem com que a propriedade da terra, tanto a rural quanto a urbana, tenha importância fundamental para as burguesias locais, que buscarão na apropriação das rendas relacionada à propriedade destas terras mais um fator de sustentação, contrabalanceando os mecanismos de transferência de valor (Tonin, 2021, p. 76–77). Expressa-se, portanto, um espaço urbano diferenciado dos países centrais, onde os mercados imobiliários e mesmo as dinâmicas em torno das infraestruturas urbanas, são estruturados pela subordinação do lucro da construção em função da extração destas rendas, fator que gera elevação dos preços e relega a produção formal de habitação à população de extratos de renda média e alta (Tonin, 2021, p. 77–78), que acabam sendo uma minoria da população.

O déficit habitacional do Brasil, portanto, encontra na necessidade dos capitais atuantes no meio urbano, principalmente aqueles que se apropriam das rendas da terra urbana, o seu motivo. As iniciativas formais de habitação popular na grande maioria das vezes só são empreendidas mediante forte ação estatal, utilizando do orçamento público para que a produção de moradia seja direcionada

para a população com estratos mais baixos de renda (Tonin, 2021, p. 79–80). Nos casos em que estes trabalhadores não encontram formas de ingressar no mercado formal de habitação é necessário lançar mão da autoconstrução – situação em que o trabalhador, durante o período que se encontra fora de sua jornada de trabalho, constrói sua própria moradia –, fazendo com que os trabalhadores superexplorados criem espaços possíveis de moradia como as favelas (Tonin, 2021, p. 83) e nas demais fórmulas periféricas encontradas pelo continente. De forma análoga à questão da moradia mais especificamente, as infraestruturas urbanas passam por processo similar.

Esta dinâmica aparentemente disfuncional que opera no espaço urbano brasileiro gera grandes massas de valor a serem apropriadas pelo capital como contrapartida da exclusão da classe trabalhadora a condições dignas de habitação e de acesso às infraestruturas essenciais para a vida na cidade. Kowarick nomeia esta dinâmica de espoliação urbana, compreendida pelo autor como "[...] o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência" (Kowarick, 1979, p. 59). Tonin sugere um avanço categorial ao qual aderimos quanto a questão da espoliação urbana, que "[...] seja considerada uma das formas concretas em que se expressa a superexploração: a forma espacial da superexploração da força de trabalho urbana" (2021, p. 84).

Nossa proposta de interpretação, portanto, sustenta que a dinâmica do capital fictício, presente hoje nas mais diversas atividades empreendidas pelo capital, intensifica o processo de espoliação urban. Especificamente no caso que analisamos, esta dinâmica pressiona as infraestruturas de saneamento, gerando direitos futuros de apropriação que se desdobram em expectativas reprimidas de lucros futuros para os capitais gestores destas infraestruturas. Assim, para que seja possível a continuidade de suas atividades, que são balizadas por metas estabelecidas pela legislação e por agências reguladoras, as expansões e manutenções necessárias para o oferecimento de serviços com uma qualidade minimamente digna para a população são comprometidas como contrapartida da necessidade de pagamento destes direitos de apropriação e da extração de lucro dos agentes que gerem diretamente estas infraestruturas. Produzindo e reproduzindo parte da "expressão urbana" da superexploração da força de trabalho.

3 A PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO

3.1 NOVA REPÚBLICA, NEOLIBERALISMO E O DECLÍNIO DAS CONSTRUTORAS (1986-2021)

Para Swyngedouw, Kaïka e Castro (2016, p. 16–18) é esta nova etapa inaugurada a partir da crise o marco para o novo período dos serviços de saneamento. Os volumes de investimentos

necessários para comportar o crescimento da demanda pelos serviços, em contexto de um mundo cada vez mais urbano, e a manutenção destas infraestruturas dos serviços públicos defrontam-se com a política de austeridade que passa a ser executada. O apoio necessário a setores econômicos endividados, direta ou indiretamente, num contexto de crise fez com que os gastos públicos precisassem ser redirecionados.

No Brasil pós-ditadura, mesmo com a intensa mobilização popular em torno da constituinte de 1988, que agregou diversos movimentos sociais em torno das pautas sobre reforma urbana e logrou incluir suas demandas no texto constitucional e na criação do Estatuto da Cidade pelo governo federal, o saneamento é mencionado de forma pontual na constituição, tangenciando as demais questões urbanas (Menicucci; D'Albuquerque, 2018, p. 14–15).

A década de 1990 por sua vez é marcada pelas políticas de privatização e ainda pelo vácuo regulatório, num panorama mais amplo, é quando as aberturas comerciais e financeiras no Brasil se intensificam, resultando numa grande entrada de capitais estrangeiros. No governo Collor, é instituído o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), que no bojo das programa de 'desestatização' realizado, buscou atrair capitais privados para o setor e realizar certas mudanças na gestão do FGTS. O programa persistiu por pouco tempo após denúncias de corrupção envolvendo as políticas de habitação e saneamento (Menicucci; D'Albuquerque, 2018, p. 15). Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, a política de desenvolvimento urbano passa por algumas modificações. No que importa quanto ao saneamento, haverá grande incentivo às políticas de privatização e concessão no setor, intensificando as reformas neoliberais características da reestruturação do capital. Apesar do tímido avanço do projeto privatista, a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) aprovada no seu governo garantiu certa estabilidade jurídica que pavimentou a entrada de agentes privados na gestão mais direta do setor (Cruxên, 2022, p. 54).

Um breve olhar para o cenário latino-americano, a partir da década de 1990, nos ajuda a refletir sobre o caso brasileiro. As privatizações e as aberturas comercial e financeira, no contexto das políticas neoliberais, em países vizinhos demonstram o poder acumulado pelas gigantes nacionais da construção. Na Argentina, a privatização em 1993 contou com a participação de transnacionais como a Suez e a Águas de Barcelona (Barlow, 2007, p. 105–107). Na Bolívia, ficou muito conhecido o caso de Cochabamba, onde entre 1999 e 2001 as populações nativas empreenderam uma guerra vitoriosa contra a privatização empreendida pela Bechtel, no episódio que ficou conhecido como 'A Guerra da Água' (Barlow, 2007, p. 103–105). No México, em 1992, houve incentivo para que os municípios privatizassem os serviços de saneamento para receber recursos federais, com apoio do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, culminando na forte presença da Suez na gestão dos serviços (Barlow, 2007, p. 107–108). No Brasil, também houve presença das grandes transnacionais do saneamento, no entanto suas entradas à época foram mediadas por parcerias com as empresas

nacionais (Cruxên, 2022, p. 59–60). Em setores que as grandes construtoras predominavam, o cenário foi de aproveitamento das privatizações em curso, compensando a relativa redução de obras públicas e aumentando ainda mais seu poder político e econômico (Campos, 2019, p. 133–134; Rocha, 2013, p. 132, 143).

A transição para um mercado altamente concentrado, como se observa atualmente, se deu a partir dos governos do PT (Partido dos Trabalhadores). É importante destacar que os rumos tomados pelo saneamento, e pelas demais políticas urbanas, estiveram em forte disputa. As reivindicações populares em torno das pautas da reforma urbana reverberaram outra vez após a constituinte e culminaram na criação do Conselho Nacional das Cidades, do Ministério das Cidades e das Conferências Nacionais das Cidades, no primeiro governo Lula (Britto; Rezende, 2017, p. 562; Menicucci; D'Albuquerque, 2018, p. 18). Mais adiante, a aprovação da Lei do Saneamento (lei nº 11.445/2007) deu um passo definitivo para finalizar o vácuo regulatório existente no setor prevendo a criação do Plansab, que viria a ser criado somente em 2013, apesar da sua aprovação em 2007.

Outro marco do governo Lula que terá relevância central para os investimentos nos serviços e infraestrutura públicos, anterior à legislação do saneamento, será a lei proposta e aprovada pelo Congresso Federal de Parcerias Público-Privadas (PPPs), a lei das PPPs (lei nº 11.079/2004), que estabeleceu como nova modalidade de investimentos em infraestrutura junto às concessões (Cruxên, 2022, p. 62). Desta forma, o conjunto de legislações aprovadas durante as primeiras décadas do séc. XXI somadas a retomada dos investimentos públicos no contexto do boom das *commodities* e das políticas anticíclicas frente à crise mundial decorrente da crise do *subprime* nos EUA fará com que inaugure-se um período de forte centralização de capital em torno das empreiteiras. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007, o programa Minha Casa Minha Vida de 2009 e, posteriormente, o PAC 2 de 2010, já no governo Dilma Roussef, criaram vasto campo de atuação em obras públicas (Campos, 2019, p. 132–133; Fix, 2011, p. 137–146).

Os grupos seguiram crescendo ao longo dos anos, entretanto, este ciclo de dominância das empreiteiras alcançou seu auge em meados da década de 2010, com um relativo declínio marcado pela operação lava-jato (Campos, 2019; Cruxên, 2022, p. 65–66). "Toda a seletividade criada pelo cartel das empreiteiras caiu por terra com a fragilização das empresas decorrente das investigações, punições e exposição pública das firmas" (Campos, 2019, p. 138). No saneamento, quatro das cinco maiores empresas privadas atualmente têm em seus quadros proprietários bancos (privados e públicos), fundos de investimentos, fundos de pensão e fundos soberanos, todas fundadas como subsidiárias para o saneamento de grandes construtoras. O efeito da operação Lava Jato pôde ser notado de forma mais intensa nos setores de óleo e gás. Mas, por atingir as empreiteiras e suas subsidiárias, seus efeitos se espraiaram e atingiram o mercado de concessões de aeroportos, de rodovias, de eletricidade e de saneamento (Campos, 2019, p. 139–141; Cruxên, 2022, p. 65–66).

Na tabela 1 apresentamos as mudanças nos proprietários das quatro maiores empresas privadas do país do setor de saneamento que, junto com a GS INIMA[4], controlavam 85% dos contratos de prestação privada de serviços em saneamento em 2021 (Yassu; Pulhez, 2021, p. 321).

Tabela 1 – Mudança na propriedade nas empresas líderes de saneamento privadas do Brasil

Nome original	**Fundação**	**Fundadores**	**Nome atual**	**Composição acionária - 2025**
Odebrecht Ambiental	2007	Odebrecht	BRK Ambiental	Brookfield (70%); FI-FGTS (30%)
Grupo Equipav	2010	Grupo Equipav	Aegea	Grupo Equipav (53%); GIC (Fundo Soberano da Cingapura) (34%); ITAÚSA (13%)
CAB Ambiental	2006	Galvão Engenharia	Iguá Saneamento	CPP Investments (66,5%), AIMCo (24%), BNDESPar (9,5%)
Saneamento Ambiental Águas do Brasil (SAAB)	2009	Carioca Engenharia; Construtora Queiroz Galvão; Trana Construções; Construtora Cowan	Saneamento Ambiental Águas do Brasil (SAAB)	Developer S.A. e New Water Participações

Fonte: elaboração própria a partir de Cruxên (2024, p. 1435–1436) e dos documentos disponibilizados pelas companhias em seus sites na área do investidor.

A entrada destes agentes moverá mudanças substanciais em relação à gestão e à agenda destas empresas para a legislação do saneamento. As novas empresas buscaram se blindar de novos escândalos de corrupção e das instabilidades dos ciclos políticos que poderiam afetar a prestação do serviço – por exemplo, evitar que alterações de tarifas não sejam impedidas pelo calendário eleitoral – por meio de uma agenda de centralização da legislação regulatória, eliminando a necessidade de navegar pela política local em cada região de concessão (Cruxên, 2022, p. 69–75). Por meio da ABCON SINDCON (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto), sindicato/associação patronal que reúne as principais empresas privadas do setor, o lobby realizado resultou na aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento, lei nº 14.026/2020, realizada em período crítico da pandemia de Covid-19, 15/07/2020.

Antes de finalmente passarmos a analisar o Novo Marco Legal do Saneamento, o caso da *Thames Water*, no Reino Unido, pode fornecer paralelo para compreendermos as perspectivas da privatização do serviço no Brasil. Privatizada em 1989, a empresa administra uma das maiores infraestruturas de saneamento da Europa. Em 2006, o acúmulo de dívidas e o serviço precário levaram a sua venda para o banco *Macquarie Group*. A ideia era reestruturar o serviço e saldar um grande estoque de dívidas acumulado durante estes anos. Para tanto, a nova gestão passou a securitizar as próprias contas de água dos consumidores, sob uma estratégia financeira de comercialização destes títulos em pacotes que englobavam consumidores em diferentes estratos de renda (Allen; Pryke, 2013,

[4] https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/aegea-e-igua-avancam-em-negociacao-para-uma-possivel-fusao/

p. 427). Em cinco anos, seu estoque de dívida foi de £3.2 bilhões para £7.8 bilhões o que causou investimentos abaixo do necessário para a manutenção da infraestrutura e relevantes aumentos das tarifas. Por outro lado, este endividamento permitiu remunerar investidores, credores e o próprio grupo proprietário que lucrava com as taxas relacionadas a comercialização destes ativos via a gestão da securitizadora (Allen; Pryke, 2013, p. 431). Em 2017, a empresa foi vendida novamente com o estoque de dívida deixado ultrapassando os £10 bilhões. Gerida por fundos de pensões e outros agentes financeiros, a empresa não consegue renovar sua infraestrutura ultrapassada e vêm sendo multada por diversas irregularidades. O governo inglês ventila agora a possibilidade da sua reestatização caso não haja investidores interessados.

3.2 O NOVO MARCO LEGAL: AS REGRAS DAS FINANÇAS PARA O SANEAMENTO

A aprovação da Lei n. 14.026/2020 alterou os mecanismos previstos pelo Plansab, Lei n. 11.445/2007. Começamos por destacar que a nova legislação responsabiliza a Agência Nacional de Águas (ANA) pela fiscalização e regulação dos processos de privatização do saneamento, criando uma estrutura regulatória centralizada a nível federal que disciplina o funcionamento das agências reguladoras estaduais e municipais. Os contratos de prestação de serviços de saneamento realizados a partir de então deverão contar também com as metas de universalização, determinando o atendimento de 99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto, ambas devendo ser alcançadas até 31 de dezembro de 2033, prazo que pode ser ampliado até janeiro de 2040 caso fique comprovada a inviabilidade de alcançar as metas até 2033 (Moraes, 2025, p. 12).

Dois dos pontos principais do novo marco são: (i) a extinção do regime preferencial das CESBs, o chamado contrato de programa, para a prestação do serviço, demandando abertura de processo licitatório para a iniciativa privada; (ii) o condicionamento da destinação de verbas da união para o saneamento à adesão dos estados e municípios à regionalização por blocos, visando a viabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços (Silva; Feitosa; Soares, 2022). A privatização é incentivada pela legislação por três formas: as concessões, a transferência de controle acionário e as PPPs. Somente quatro anos depois da sua aprovação, foram realizados 31 leilões. Onze das vinte maiores empresas de saneamento do país já estão sob controle privado, como pode ser observado no quadro 1.

Todo o processo está permeado por diversas polêmicas. O BNDES, historicamente responsável pelo financiamento de investimentos de longo prazo, principalmente os de infraestruturas, protagoniza este processo atual no saneamento. A estruturação dos leilões vem sendo realizada pelo banco em diversas ocasiões: no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul, em Alagoas, no Ceará, no Acre, no Amapá, na Paraíba, em Sergipe e em Rondônia. Como pode ser observado na

tabela 1, apresentada anteriormente, o BNDES por meio de seu braço de participações, o BNDESPar, possui a propriedade de parte da Iguá Saneamento. Além do BNDES, outra fonte relevante de financiamento das infraestruturas de saneamento encontra-se no Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS) gerido pelo Caixa Econômica Federal, que é também acionista de uma das grandes empresas privadas do setor, a BRK ambiental.

Outra crítica ainda relacionada aos leilões, refere-se à questão dos critérios para a seleção dos vencedores. A ausência das estatais na disputa dos leilões pode ser explicada assim: os critérios estabelecidos para a definição dos vencedores em oito dos onze projetos listados no *hub* de projetos do BNDES foram o maior valor da outorga, que prioriza aqueles com maiores condições de pagar grandes quantias ao invés do estabelecimento de critérios como menor preço das tarifas ou de melhor qualidade (CICTAR; Sindae, 2025, p. 24–25).

Quadro 1 – 20 maiores empresas de saneamento básico no Brasil sob controle público ou privado

	Empresa	Sede	Receita líquida (em R$ milhões) 2023	Var. (em %) 2022-2023	Controle privado ou estatal (mais de 50% das ações)
1	Sabesp (Equatorial)	SP	25.568,70	15,9	Privado
2	Aegea Saneamento	SP	8.563,00	84,8	Privado
3	Copasa MG	MG	7.404,40	19,9	Estatal
4	Sanepar	PR	6.292,70	10,9	Estatal
5	Corsan	RS	5.106,40	29,3	Privado
6	Embasa	BA	5.033,50	7,4	Estatal
7	Grupo Ambipar	SP	4.872,70	28,6	Privado
8	BRK Ambiental	SP	4.654,00	3,9	Privado
9	Saneago	GO	3.481,30	14,2	Estatal
10	Cedae	RJ	3.199,60	4,3	Privado
11	Compesa	PE	2.822,40	-7,8	Estatal
12	Cagece	CE	2.817,40	19,9	Estatal
13	Iguá	SP	2.344,00	13,1	Privado
14	Caesb	DF	2.305,70	20,3	Estatal
15	Solví	SP	2.224,20	-6,9	Privado
16	Grupo Águas do Brasil	RJ	1.916,90	11,2	Privado
17	Casan	SC	1.634,10	15,9	Privado
18	Cagepa	PB	1.381,30	35,2	Estatal
19	Sanasa	SP	1.266,70	13,1	Estatal
20	Ecourbis	SP	1.263,50	37,3	Privado

Extraído de (CICTAR; Sindae, 2025, p. 21–23).

Toda a dinâmica financeira existente nestes projetos reflete o que foi discutido na seção 2 sobre a dinâmica do capital fictício. O *Project finance*, modalidade de financiamento realizada pelo BNDES para o investimento nestas infraestruturas, tem como horizonte os fluxos futuros esperados de receitas decorrentes do projeto específico a ser financiado. Mesmo as debêntures, neste esquema, também se lastreiam na capacidade de geração de recursos tarifários futuros trazida “à valor presente”. Há em curso também uma agenda voltada à implementação de mecanismos de

securitização das receitas de saneamento, o que aprofunda a lógica financeira do setor, de grande interesse para a ABCON e suas associadas[5] (ABCON SINDCON, 2022, p. 26).

A superexploração da força de trabalho, expressa nas suas formas mais comumente discutidas dentro das relações de trabalho, força os trabalhadores a fórmulas precárias de moradia e de acesso à cidade, que são a expressão espacial da superexploração. Assim, a dinâmica do capital fictício, que leva às últimas consequências os cálculos financeiros de fluxos esperados, reduz imensamente os incentivos aos investimentos nestes territórios precários, aqueles que mais necessitam de investimentos e expansão das infraestruturas. A regionalização neste modelo surge como uma das possibilidades que os capitais atuantes no setor encontram para contornar este problema, relegando às massas superexploradas a permanência da sua condição precária.

No Pará, assim como no Rio de Janeiro, os blocos (conjunto de regiões agrupadas conforme critérios estabelecidos pelo organizador dos leilões) que continham territórios populares com baixas perspectivas de geração de receitas não foram arrematados num primeiro momento (CICTAR; Sindae, 2025, p. 23–24; Pinto; Silva, 2024, p. 22). Mesmo quando estes blocos indesejáveis são arrematados, ou mesmo quando os esquemas de regionalização mesclam regiões com distintas perspectivas de geração de receitas para evitar esta dinâmica, os próprios contratos de prestação dos serviços permitem vislumbrar como será possível dentro destas condições alcançar as metas de universalização.

No caso do Rio de Janeiro, os contratos de concessão envolvem contradições explícitas que permitem ilustrar nosso argumento. Uma das principais refere-se às "Áreas Irregulares Não Urbanizadas"[6]. Nos quatro contratos de concessão, verifica-se no caderno de encargos que as concessionárias serão responsáveis pela expansão, operação e manutenção da rede de saneamento nestas áreas, mas que os investimentos realizados "não serão quantificados para fins de cálculo das metas de universalização" (Rio de Janeiro, 2021a, p. 15–16, anexo IV, 2021b, p. 15–16, anexo IV, 2021c, p. 15–16, anexo IV, 2021d, p. 12, anexo IV). A questão da expansão do sistema de coleta de esgoto levanta outros questionamentos, para diversos municípios do estado, é permitido que as concessionárias privadas expandam o sistema mediante o coletor de tempo seco[7], sendo esta expansão contabilizada para as metas de universalização.

---

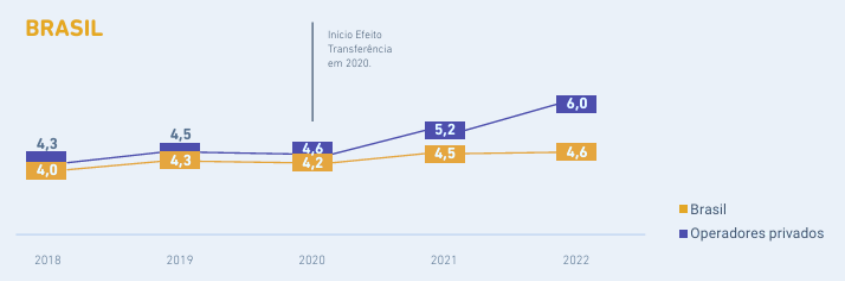
[5] Embora o PLS nº 01/2018 — que previa a criação dos Certificados de Recebíveis do Saneamento — tenha sido arquivado, a nova Lei de Securitização (Lei nº 14.430/22) recoloca o tema em debate.

[6] Definidas pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da prefeitura do Rio de Janeiro como "favelas e aglomerados subnormais" (Rio de Janeiro, 2021a, p. 15, anexo IV)

[7] Os seguintes municípios serão contemplados com a expansão da rede de esgotamento via tecnologia de coletor de tempo seco: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Mesquita, Nilópolis, Rio de Janeiro e São Gonçalo (Rio de Janeiro, 2021a, p. 11, anexo III, 2021c, p. 11, anexo III). Estes municípios poderão ficar sem obras para a expansão da rede de esgoto principal durante os 6 primeiros anos da concessão, sendo fornecido o serviço por meio do coletor de tempo seco – que é tecnologia desenvolvida para complementar a rede principal de drenagem em locais com baixos índices

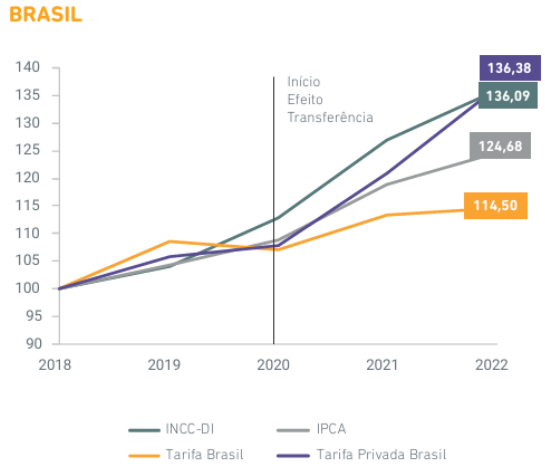
Outro aspecto do envolvimento intenso das concessionárias de saneamento com estes mecanismos financeiros, como comentado anteriormente, é a pressão pela elevação das tarifas. Este modelo fortemente centrado em torno dos recursos tarifários, com poucos investimentos estatais a fundo perdido, exige que todos os custos, inclusive os financeiros, por mais atrativas que possam ser as condições dos financiamentos, por tratar-se de setores incentivados pelo governo, sejam incluídos na estrutura tarifária. As debêntures incentivadas, mecanismo criado pelo governo para incentivar a captação de recursos para investimentos de longo prazo em setores estratégicos da economia brasileira, como as infraestruturas de saneamento, pelas concessionárias não vêm sendo utilizadas para expandir a infraestrutura ou realizar atividades de manutenção. Ao invés disto, os valores captados por este instrumento estão sendo utilizados em boa parte das ocasiões para financiar o próprio pagamento das outorgas[8].

Gráfico 1 – Evolução da tarifa média praticada (R$/m³)



Extraído de (ABCON SINDCON, 2024, p. 60)

Gráfico 2 – Índice de variação acumulada da Inflação, Construção Civil e Tarifas médias (2018 = 100)



Extraído de (ABCON SINDCON, 2024, p. 66)

pluviométricos – em regiões com altos índices pluviométricos e de forma a substituir a rede de drenagem principal. Este ponto suscita preocupações com o transbordamento do esgoto e os impactos sanitários e ambientais para a população do entorno em períodos de chuvas mais intensas.

[8] "Dos R$ 38,9 bilhões emitidos em debêntures incentivadas de 2017 a 2024, R$ 21,14 bilhões, ou 54,33% do total, tiveram como destino principal ou secundário o pagamento total ou parcial de outorgas dos leilões de saneamento" (CICTAR; Sindae, 2025, p. 25).

Os efeitos agregados do aumento das tarifas do setor privado podem ser observados nos gráficos 2 e 3. Vale destacar que as variações até o ano de 2022 das tarifas do setor privado no Brasil subiram acima da inflação e da média das tarifas praticadas no setor[9]. Infelizmente não é possível acessar certos indicadores mais recentes das tarifas e de outros aspectos econômico-financeiros das concessionárias, disponíveis no antigo SNIS, devido à transição ao novo sistema, o SINISA, que ainda não contém todas as funcionalidades em vigor. Entretanto, é possível questionar esta explicação de outras formas.

Em 2024 e 2023, em Tocantins e Blumenau respectivamente, as denúncias de cobranças abusivas de tarifas de água levaram a instauração de CPIs nos municípios; de 2021 a 2022, a concessionária da Região Metropolitana de Maceió recebeu inúmeras multas por cobranças indevidas, além de outras irregularidades na prestação dos serviços; todos estes municípios são geridos pela BRK ambiental que de 2017 a 2024 aumentou sua tarifa média praticada nacionalmente em 71,35% (CICTAR; Sindae, 2025, p. 11, 32). No Rio de Janeiro, reclamações sobre cobranças abusivas de tarifas e de prestações irregulares dos serviços após a privatização aumentaram alarmantemente nos canais oficiais (Quintslr; Arouca, 2024), onde os leilões foram arrematados por Aegea, Grupo Águas do Brasil, Iguá Saneamento e pela BRK ambiental. Somente a partir destes exemplos, esta explicação da 'transferência' se torna, no mínimo, se torna questionável.

Por último, cabe observar que o papel que os fundos de pensão canadenses, além do próprio FGTS, assumem aqui dá ao processo contornos cruéis. Representando a centralização de todos os rendimentos possíveis pelo capital portador de juros, essas instituições transformam os próprios trabalhadores em "partes interessadas" no processo de espoliação, ainda que sem consciência disso (Chesnais, 2005, p. 51–52). No caso canadense, o desmonte dos direitos previdenciários converte-se em instrumento de precarização da classe trabalhadora brasileira. Já no Brasil, como na ditadura, o financiamento do saneamento impõe aos trabalhadores múltiplos ônus (Jorge, 1987, p. 32): o empréstimo compulsório de seu FGTS, os impostos que custearam a construção das infraestruturas e, por fim, o pagamento de tarifas elevadas que incluem também os custos financeiros. Pior: muitas vezes, trata-se de pagar por um serviço ao qual sequer se tem acesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversas outras determinações nada desimportantes para o objeto estudado em nosso trabalho foram deixadas de lado por limitações de tempo. Talvez a mais importante, que se ainda não convence

[9] A ABCON SINDCON, que confeccionou estes gráficos no relatório anual de 2024 do panorama da atuação privada do saneamento, confere a este aumento ao "efeito transferência", que seria a manutenção do patamar de tarifas realizadas antes da privatização (ABCON SINDCON, 2024, p. 61).

o leitor, se imporá de forma incontornável nos próximos anos é o colapso climático. De qualquer forma, mesmo que não se confirme este interesse especial do capital nesta relação com o meio ambiente, são diversas as relações entre este tema e as infraestruturas de saneamento. No Brasil, as enchentes e outros desastres causados pelo colapso climático levantam a necessidade imediata de adequar as infraestruturas de drenagem urbana para resistir a estes eventos extremos.

A apresentação do histórico das políticas de saneamento buscou apresentar de forma mais central o período da ditadura, mas como pano de fundo, nossa ideia foi demonstrar como que as necessidades humanas sempre são secundarizadas em função dos interesses dos capitais atuantes nas políticas urbanas, principalmente durante a ditadura. A conformação das infraestruturas de saneamento e do aparato institucional da gestão do saneamento é profundamente marcada por este período até os dias de hoje com as Companhias Estaduais como principais agentes deste modelo e a intenção de que a todos os aspectos dos serviços de saneamento sejam autossustentados por recursos tarifários. Se antes a centralização foi realizada, via Planasa, exigindo a criação de CESBs para o recebimento dos recursos federais numa estrutura altamente dependente dos recursos tarifários, agora, os mesmos recursos federais, realizados via financiamentos aos projetos de financiamento, são condicionados à regionalização, e toda a modelagem econômico-financeira que a acompanha, com vistas à privatização. A distinção é que a regionalização aplicada ao conjunto dos municípios que desejem aderir a este processo é feita de forma a englobar municípios e outras regiões e não mais os estados inteiros (Silva; Feitosa; Soares, 2022).

O saneamento durante muito tempo foi um "patinho feio" aos olhos dos agentes privados das infraestruturas (Cruxên, 2022, p. 13–14). Mesmo assim, apresentamos como as empreiteiras adaptaram sua *expertise* às novas condições econômicas diversificando suas atividades nos mais distintos setores, inclusive na gestão dos serviços de saneamento. Apesar de não se encontrar no centro desta dinâmica, o setor de saneamento é afetado pela desvalorização dos ativos das subsidiárias do saneamento das empreiteiras, abrindo caminho para a entrada de bancos, fundos de investimento, fundos de pensão e fundos soberanos que aproveitarão a desvalorização para partilhar a gestão destas empresas. A entrada destes agentes acelera uma série de mudanças institucionais/legais e de práticas gerenciais das infraestruturas.

Todos estes elementos levam à aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento no governo de Jair Bolsonaro, durante período crítico da pandemia de Covid-19, que modifica partes do Plansab a fim de facilitar a entrada de agentes privados no setor e fornecer este arcabouço regulatório a nível nacional, submetendo as agências reguladoras subnacionais a esta legislação. Desde então, o anúncio e a realização de leilões só aumentam e a presença privada no setor se intensificou profundamente. A realização da maior parte dos leilões sob o critério de maior outorga – i.e. ganha o leilão aquele que desembolsar maiores montantes de dinheiro para tanto – é um dos aspectos altamente questionados.

Adicionalmente, o uso de mecanismos financeiros como as debêntures, tanto as comuns como as incentivadas, vem gerando grande montante de dívidas entre as empresas privadas responsáveis por concessões. Há pressão no setor por maior liberdade quanto ao uso de outros instrumentos que intensificam a dinâmica do capital fictício, antecipando expectativas de receitas futuras ao presente, deslocando no tempo a existência deste valor que ainda seria produzido e gerando cada vez mais direitos de apropriação futura destas receitas, como a securitização das receitas do saneamento. No entanto, a disfuncionalidade que isto implica para a gestão do serviço é a depressão das perspectivas de lucro e, portanto, do montante passível de ser reinvestido.

Como este modelo de gestão dos serviços de saneamento é pautado na autossuficiência econômico-financeira por meio dos valores tarifários, há uma clara pressão para a elevação das tarifas. Por outro lado, a disseminação de mecanismos financeiros para o planejamento da atuação privada encontra nas cidades brasileiras, marcadas pela superexploração da força de trabalho, territórios com baixas perspectivas de rentabilidade, demandando altos investimentos na expansão da infraestrutura sem perspectivas de rentabilidade adequadas para tanto. Desta forma, argumentamos que também há a provisão desigual de infraestrutura de saneamento, privilegiando as regiões que historicamente são menos afetadas pelos problemas decorrentes do oferecimento precário deste serviço. Defendemos, portanto, que se encontra na base da extração de valor empreendida pelos agentes privados a superexploração da força de trabalho. A produção de lucros, juros e dividendos encontra como contrapartida direta a precarização dos serviços de saneamento.

Nosso argumento não busca a defesa de que seria simplesmente necessário o retorno a uma gestão estatal para a melhoria dos serviços, apesar de concordarmos parcialmente com esta interpretação e acreditarmos que seja uma solução possível dentro de perspectivas de curto prazo. Vimos como que a gestão pública destes serviços ainda pode estar intimamente relacionada aos interesses privados, como no caso paradigmático do Planasa durante a ditadura, que possuem contradições muito parecidas, intimamente relacionadas às marcas da dependência e da superexploração.

Trata-se de questionar as relações sociais que regem nossa realidade e reproduzem condições bárbaras de vida para o conjunto da classe trabalhadora ao redor do mundo. Apesar de todas as diferenças qualitativas nestas condições, é curioso observar como, nas figuras dos fundos de pensões, a precarização e o avanço do capital no desmonte dos direitos previdenciários da classe trabalhadora dos países imperialistas, que é acompanhado de outros inúmeros desmontes, conecta os trabalhadores de todo o mundo. A construção de uma outra sociedade é, portanto, imperativa para a resolução deste e mais de tantos outros enfrentados pela classe trabalhadora no Brasil e no mundo, que insistem em persistir sob a lógica de uma desordem despropositada.

REFERÊNCIAS

ABCON SINDCON. **Panorama da participação privada no saneamento**. Asso iação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto, , 2022. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2022/07/Panorama2022-baixa.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025

ABCON SINDCON. **Panorama da participação privada no saneamento**. Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto, , 2024. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2024/07/Panorama_2024.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025

ALLEN, J.; PRYKE, M. Financialising household water: Thames Water, MEIF, and "ring-fenced" politics. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 6, n. 3, p. 419–439, 1 nov. 2013.

BARLOW, Maude. **Blue covenant: the global water crisis and the coming battle for the right of water**. Toronto: McClelland & Stewart, 2007.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, p. 557–581, ago. 2017.

CAMPOS, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 24, n. 1, p. 127, 10 maio 2019.

CAMPOS, Pedro Henrique. Interesses empresariais e a política de saneamento urbano durante a ditadura civil-militar brasileira (1964-1988): a construção da lógica dos grandes projetos e das grandes soluções. **Revista Maracanan**, n. 27, p. 240–260, 8 jul. 2021.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Editora da UFF, 2013.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 12, p. 247–272, ago. 2008.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Dependencia, superexplotación del trabajo y crisis: una interpretación desde Marx**. Madrid: Maia Ediciones, 2017.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos E políticos. *In*: CHESNAIS, François (Org.). **A Finança Mundializada**. 1ª edição ed. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35–67.

CICTAR; SINDAE. **O sequestro do financiamento do saneamento básico no Brasil**. Centro Internacional de transparência e pesquisa em fiscalidade corporativa, , set. 2025. Disponível em: <https://cictar.org/all-research/brk-ambiental-pt>. Acesso em: 27 nov. 2025

CORRÊA, Hugo Figueira de Souza. **Teorias do imperialismo no século XXI: (in)adequações do debate no marxismo**. Tese (Doutorado em Economia)—Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 2012.

CRUXÊN, Isadora A. Securing financial returns in politically uncertain worlds: Finance and urban water politics in Brazil. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 42, n. 8, p. 1430–1447, dez. 2024.

CRUXÊN, Isadora Araujo. **Disordering Capital: The Politics of Business in the Business of Water Provision**. Tese (Doutorado em Economia Política, Desenvolvimento e Planejamento)—Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 20 jan. 2022.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)—Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 1 set. 2011.

FIX, Mariana; PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 4, p. 638–657, dez. 2019.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História E Implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

JORGE, Wilson Edson. **Política nacional de saneamento pós 64**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas)—São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2 set. 1987.

JORGE, Wilson Edson. A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, v. 1, n. 2, p. 21, 19 dez. 1992.

KOWARICK, Lucio. **A Espoliação urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAPAVITSAS, Costas. **El capitalismo financiarizado: expansión y crisis**. Madrid: Maia, 2009.

MARINI, Rui Mauro. Dialética da Dependência. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 9, n. 3, p. 325, 16 dez. 2017.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política - Livro I: o processo de produção do capital**. 2ª ed. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política - Livro III: o processo global da produção capitalista**. 1ª ed. ed. São Paulo: Boitempo, 2022.

MENICUCCI, Telma; D'ALBUQUERQUE, Raquel. **Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Não existe novo marco legal do saneamento básico no brasil. **REVISTA FOCO**, v. 18, n. 5, p. e8518, 13 maio 2025.

OSÓRIO, Jaime. El nuevo patrón exportador de especialización productiva en América Latina. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 1, n. 31, 2012.

PATRÍCIO, Inês; D'OLIVEIRA, Nelson V. Le Cocq. Governo Castello Branco (1964-1966): ditadura, ortodoxia e reformas. *In*: ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (Orgs.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações**. Economia e desenvolvimento. São Paulo, SP: Hucitec Editora, 2021.

PINTO, João Roberto Lopes. Contemporary Forms of Bourgeois Political Domination: The Case of Sanitation Privatization in Rio de Janeiro. **Global Journal of Human-Social Science**, p. 19–28, 5 set. 2024.

PINTO, João Roberto Lopes; SILVA, Caroline Rodrigues Da. Porque a meta de universalização do saneamento no estado do Rio de Janeiro não será alcançada: análise do processo de concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro à iniciativa privada. *In*: HANDAM, Natasha Berendonk; SOTERO-MARTINS, Adriana (Orgs.). **Saneamento, Saúde e Ambiente - Volume 2**. Belo Horizonte, MG: Editora Poisson, 2024.

QUINTSLR, Suyá; AROUCA, Maria Clara Gonçalves. Desestatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro: avaliação dos primeiros meses de operação das novas concessionárias ou "estamos com saudades da Cedae". **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 16, p. e20230387, 2024.

RIO DE JANEIRO, Agência Reguladora de Energia e Saneamento. **Contratos de concessão dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios do bloco 1,2, 3 e 4**. , 11 ago. 2021a. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/agenersa/contratos-de-concessao-e-documentos-associados>. Acesso em: 3 set. 2025

ROCHA, Marco Antonio Martins Da. **Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro**. Tese (Doutor em Ciências Econômicas)—Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 28 fev. 2013.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza Pereira De Alencar Mayer; SOARES, Aendria De Souza Do Carmo Mota. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, n. 1, 11 jul. 2022.

SINISA. **Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa>. Acesso em: 22 nov. 2025.

SWYNGEDOUW, Erik; KAÏKA, Maria; CASTRO, José Esteban. Agua urbana: una perspectiva ecológico-política. **WATERLAT-GOBACIT Network working papers**, El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales. v. 3, n. 7, p. 11–35, dez. 2016.

TONIN, Vitor Hugo. **O circuito imobiliário na América Latina: dependência, ditadura e neoliberalismo no Chile**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)—Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2021.

YASSU, Alexandre; PULHEZ, Magaly Marques. A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasil. *In*: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (Orgs.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital Editora Ltda, 2021.