



Saúde em Debate

ISSN: 0103-1104

ISSN: 2358-2898

Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

Sousa, Ana Cristina Augusto de  
A pandemia do capital no saneamento  
Saúde em Debate, vol. 46, núm. 133, 2022, Abril-Junho, pp. 447-458  
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202213314>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406371514015>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# A pandemia do capital no saneamento

*The pandemic of capital in the water supply sector*

Ana Cristina Augusto de Sousa<sup>1,2</sup>

DOI: 10.1590/0103-1104202213314

**RESUMO** Este texto tem o propósito de mostrar que as novas alterações na regulação dos serviços ligados à água são o efeito, em escala nacional, de uma transformação estrutural recente na dinâmica de acumulação capitalista mundial. O objetivo é situar os leitores do campo da saúde no processo de financeirização que avança no setor do saneamento no Brasil e ameaça o direito ao acesso. Para tanto, pretende-se mostrar, a partir da perspectiva da geografia crítica e da ecologia política, como a nova lei do saneamento aprovada durante a pandemia e a proposta de criação de um mercado de águas no Brasil vão ao encontro do movimento das elites internacionais que, diante das crises cíclicas do setor produtivo, buscam nos bens comuns e na natureza novas oportunidades de lucro. Discutem-se, também, o papel do Estado nesse processo e os efeitos mapeados pela literatura que investiga esse assunto.

**PALAVRAS-CHAVE** Política de saneamento. Saneamento básico. Saúde ambiental.

**ABSTRACT** This paper aims to show that the recent changes in the framework of water-related services represent, on a national scale, the effect of a recent structural change in the dynamics of global capitalism. The purpose is to clarify readers in the field of health on the process of financialization that is taking place in the sanitation sector in Brazil, which threatens public health. Therefore, we intend to show, from the perspective of the critical geography theory, how the new sanitation framework and the creation of a water market in Brazil meet the interests of the international elites who, in the face of cyclical crises in the productive field, seek for opportunities to profit from common goods and nature. It also discusses the role of the State in this entire process and the likely effects that have already been pointed out by the literature on the subject.

**KEYWORD** Sanitation policy. Basic sanitation. Environment and health.

<sup>1</sup>Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.  
anacris.sousa@ensp.fiocruz.br

<sup>2</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## Introdução

Nos últimos anos, o governo federal propôs inúmeras iniciativas para abrir espaço aos grupos privados interessados na exploração dos serviços de água e esgoto no Brasil. A última delas, aprovada no ano passado em meio à primeira onda da pandemia no País, alterou substancialmente a regulação do setor. As razões alegadas enfatizaram a crise fiscal e a ineficiência da gestão pública. Este texto pretende mostrar que esse movimento é o efeito, em escala nacional, de uma transformação estrutural recente na dinâmica de acumulação capitalista mundial. O objetivo é compreender, à luz das contribuições da ecologia política, os reais motivos e interesses que orientaram as mudanças no setor de água e saneamento do País.

Ao longo do texto, será visto que essa reforma, assim como a proposta de criação de um mercado de águas no Brasil (Projeto de Lei nº 495/2017), expressa em escala nacional o movimento global das elites internacionais que, diante das crises cíclicas do setor produtivo, vêm buscando nos bens comuns e da natureza as novas oportunidades de lucro. Isso coloca graves implicações sociais na medida em que, no processo de mercantilização desses bens, é a produção da escassez que abre espaço para a sua exploração econômica, com efeitos trágicos sobre as populações mais vulneráveis. Aumento dos preços, seletividade de investimento, desperdício e falta de transparência foram algumas das consequências observadas pela literatura ao redor do mundo, solenemente ignoradas pelas autoridades brasileiras em nome de uma suposta ‘modernização’ do setor no País.

## O ciclo hidrossocial: contribuições teórico- metodológicas da ecologia política

Nas últimas décadas, o reingresso da questão ambiental na agenda política mundial redefiniu os contornos e a agenda dos estudos em recursos hídricos, à qual se somaram diversas

abordagens de economia política e a ecologia política da água e da circulação da água. Oriundas do campo da geografia crítica, as perspectivas político-ecológicas sobre a água afirmam que há uma estreita correlação das transformações do ciclo hidrológico em níveis local, regional e global de um lado, e as relações de poder social, político, econômico e cultural da sociedade de outro. Quando a água captada em um determinado local é dirigida para outro, ela rompe o ciclo hidrológico de sua bacia hidrográfica de origem para se integrar a um novo ciclo hidrológico espacialmente desconectado do primeiro. Essas transposições entre bacias não se dariam espontaneamente se não fosse a ação humana no contexto da vida em sociedade. Por essa razão, as perspectivas político-ecológicas afirmam que a circulação da água não responde apenas a dinâmicas químico-físicas (ciclo hidrológico), mas também sociais, políticas e culturais que condicionam o seu movimento, no que elas denominaram ciclo hidrossocial<sup>1</sup>.

A noção de ciclo hidrossocial supera o entendimento moderno binário que separa natureza e sociedade, a partir de uma nova categoria: a sacionatureza, resultado de transformações em si mesmas naturais e sociais. A pesquisa hidrossocial percebe a circulação da água como um processo físico e social combinado, como um fluxo sacionatural hibridizado que funde natureza e sociedade de maneiras inseparáveis, produzindo assim configurações hidrossociais particulares. Nesse sentido, ambientes hidráulicos podem ser encarados como construções sociofísicas produzidas de forma ativa e histórica pelos homens, tanto em termos de conteúdo social quanto em termos de qualidades físico-ambientais<sup>2</sup>.

Tal perspectiva abre novas questões de pesquisa e propõe uma transformação na maneira como as políticas de recursos hídricos são pensadas, formuladas e implementadas. Mudanças no uso, gestão e organização sociopolítica do ciclo da água e mudanças sociais, por determinarem-se mutuamente, produziriam formas distintas de circulação hidrossocial e novas

relações entre as circulações locais de água e os circuitos hidrológicos globais. A mobilização da água para determinados lugares e usos, e não outros, mostra como o poder se distribui na sociedade, ao evidenciar quem se beneficia e quem se prejudica com as mudanças socioambientais, que nunca são neutras seja em termos ecológicos ou sociais. Os ambientes construídos seriam, portanto, o resultado histórico de processos sociobiofísicos e, como tal, sujeitos aos mesmos arranjos de poder que regem o acesso/controle de recursos do ambiente na sociedade.

O exame político-ecológico do processo hidrossocial propõe revelar a natureza inerentemente conflituosa do processo de mudança socioambiental, assim como os conflitos sociais subjacentes a ela. Por isso, as análises dessa linha dedicam especial atenção às relações de poder social (sejam materiais, econômicos, políticos ou culturais) por meio das quais ocorrem as transformações hidrossociais. São análises que enfatizam a produção social das configurações hidrossociais injustas e buscam fundamentar empiricamente os processos por meio dos quais as condições injustas são produzidas. Isso inclui analisar também os discursos e os argumentos mobilizados para defender ou legitimar estratégias particulares<sup>2</sup>.

O materialismo histórico-geográfico é a abordagem metodológica preferencial dessas análises e a que será usada aqui também, por permitir explicitar o caráter intrinsecamente social e, principalmente, político da gestão e da organização dos recursos hídricos. Ele possibilita trazer à tona as relações de poder político e econômico por meio das quais o acesso, o controle e a distribuição da água têm sido organizados e reformulados no Brasil. Essa abordagem considera que tempo e espaço atuam de forma determinante na produção do ser social; e este, por sua vez, interage dialeticamente com a realidade e os discursos que as análises político-ecológicas pretendem desvelar. A escolha desse método enfatiza os conflitos e as contradições da sociedade, assumindo uma posição que não se

pretende neutra diante do conflito social<sup>3</sup>. Assim, a narrativa que se segue nas próximas seções pretende configurar o conflito político no setor de saneamento a partir dos interesses e do movimento dos principais atores diante da conjuntura política e econômica internacional das últimas décadas.

## O setor de saneamento no Brasil: atores e interesses

No mundo, 90% dos serviços de saneamento encontram-se nas mãos do poder público. No Brasil, empresas públicas estaduais atendem hoje a, aproximadamente, 70% das cidades do País. Esse modelo de prestação remonta à década de 1970, quando o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) foi criado para gerir e integrar as redes locais e regionais brasileiras. O plano previu a criação de companhias públicas estaduais em cada unidade da federação e vinculou a provisão dos serviços a uma lógica de autossuficiência econômica, via cobrança de tarifa.

Para viabilizar a operação das prestadoras, os municípios concederam a exploração dos serviços às companhias estaduais, e foi adotado o mecanismo de subsídios cruzados, segundo o qual a receita dos municípios ricos financia a expansão da cobertura nos municípios pobres. O principal efeito dessa política foi o fortalecimento das prestadoras estaduais e a atrofia da governança local. O arranjo vigorou intocado por duas décadas e elevou a cobertura geral de água e esgoto no País, com importantes distorções de acesso ligados à renda e às regiões. Foram priorizadas metrópoles industriais do Sudeste e, dentro delas, as áreas mais ricas, concentrando o déficit de acesso nas periferias urbanas e regiões mais pobres do Brasil<sup>4</sup>.

O modelo adotado expressava uma visão fordista-keynesiana do pós-Segunda Guerra, na qual o Estado era o responsável por prover e regular bens e serviços de interesse coletivo como saúde, educação e saneamento. A crise

econômica mundial dos anos 1970 acabou atingindo esse modelo nos países centrais do capitalismo, abrindo caminho para as reformas liberais dos anos 1980 e 1990. Na América Latina, instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, propuseram medidas de liberalização e dos mercados e abertura aos fluxos de capitais, bem como a redução da presença estatal nos setores produtivos como contrapartida para a concessão de crédito a países endividados ou em plena crise, como era o caso do Brasil na época.

Nesse contexto, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) se comprometeu com o Banco Mundial a privatizar as empresas estaduais de saneamento básico, entre outros setores, como contrapartida ao empréstimo tomado em razão da crise de 1998. Para tanto, ele estrangulou a oferta de recursos às prestadoras estaduais (Resolução nº 2.521/1998 do Conselho Monetário Nacional) e criou o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN), que permitia o uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pela iniciativa privada. Ele apresentou também um Projeto de Lei (PL nº 4.147/2001) que buscava transferir a titularidade municipal para os estados nas regiões onde houvesse interesse comum (regiões metropolitanas, por exemplo). O Banco Mundial avaliava que a transferência da titularidade municipal para os estados era essencial para proceder à alienação do controle das empresas estaduais, pois isso evitaria o fracionamento da carteira de clientes dessas empresas e a evasão dos municípios ricos que não anuísssem com a transação<sup>5</sup>.

No entanto, prefeitos que não concordaram com a proposta se uniram a sindicatos de trabalhadores do ramo e aos movimentos sociais ligados aos direitos urbanos para resistir, conseguindo arquivar o referido projeto de lei no Congresso. Dessa forma, o maior obstáculo à entrada do capital estrangeiro no setor, a titularidade municipal, permaneceu. A saída mais discreta e desembaraçada encontrada

pelo capital estrangeiro para contorná-lo foi a aquisição via mercado (bolsa de valores) de empresas nas quais governadores mais aderidos à agenda liberal estivessem propensos a abrir o capital<sup>6</sup>. Já o capital nacional, composto por poucas empresas de construção civil nacionais de configuração familiar, mirou nos municípios menores dispostos à privatização e na oferta de serviços para as companhias estaduais nas regiões metropolitanas<sup>7</sup>.

## O fortalecimento dos grupos privados no setor de saneamento

As reformas liberais dos anos 1990 agravaram a desigualdade e a pobreza na América Latina. Isso abriu caminho para a eleição de dirigentes de centro-esquerda com orientação nacionalista e pró-keynesiana em todo o continente no início dos anos 2000, a chamada ‘primavera rosa’. No Brasil, não foi diferente: a vitória do Partido dos Trabalhadores, em 2002, interrompeu o ciclo de privatizações do governo anterior e retomou o investimento público no País.

A conjuntura internacional de valorização das *commodities* no exterior propiciou recordes de arrecadação. O País já não dependia mais de empréstimos do FMI e do Banco Mundial. Além disso, como ato de afirmação da soberania, o governo quitou a dívida externa com essas agências, de maneira a se libertar da ingerência direta delas sobre a agenda macroeconômica nacional. O aquecimento da economia, pautado no aumento real do salário mínimo e na retomada do investimento público, favoreceu o consumo da população, habilitando a burguesia nacional ligada à infraestrutura, já de antes hegemônica no mercado interno da construção civil, a internacionalizar suas atividades em outros continentes<sup>8</sup>. Grandes construtoras brasileiras criaram braços para operar, especificamente, o setor de saneamento no país, somando-se a outras de

capital nacional que já atuavam nesse mercado amparadas pela Lei de Concessões (Águas do Brasil, Aegea e GS Inima). Esse foi o caso das empresas Foz do Brasil, da Odebrecht, e Companhia Águas do Brasil (CAB Ambiental), do grupo Queiroz Galvão.

Para manter a hegemonia, as companhias estaduais buscaram incentivos no novo governo. A instituição dos contratos de programa em 2005 forneceu a elas um instrumento de cooperação federativa que permitiu a renovação automática dos contratos nos municípios, com dispensa de licitação obrigatória (Lei nº 11.107/05). Após um amplo debate com entidades setoriais e sociedade civil, o novo governo aprovou também uma nova legislação para o setor (Lei nº 11.445/07) e anunciou o maior programa de financiamento de obras de saneamento do País, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Saneamento)<sup>9</sup>. O setor privado, de olho nos recursos de repasse do PAC, pressionou o governo até arrancar uma permissão para acessá-los em 2013. A Portaria nº 280, de 25 de junho de 2013, do Ministério das Cidades autorizava de maneira indireta o financiamento público de agentes privados no setor, o que provocou grande rejeição nos grupos antiprivatistas aliados do governo.

Já não era a primeira vez que as concessionárias privadas vinham encontrando oportunidades de captura dos recursos públicos para os seus negócios. Recursos oriundos de prefeituras, do FGTS (Fundo de Investimento FI-FGTS), da Caixa Econômica Federal (Fundo de Investimento Participações Saneamento) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre outros, vinham financiando a iniciativa privada em diversas cidades brasileiras. Ao fim do governo, cinco capitais estaduais já se encontravam total ou parcialmente privatizadas, três companhias estaduais consolidavam o processo de abertura de capital e duas se preparavam para abrir. Entre 2011 e 2015, considerando-se as diferentes formas de contratos possíveis (concessão total, concessão parcial,

Parcerias Público-Privadas – PPP etc.), houve aumento no número de concessões privadas no País, especialmente em cidades de pequeno e médio porte<sup>10</sup>.

O aumento da participação privada, no entanto, não trouxe a injeção de recursos privados no setor, como se anunciava. Isso porque todo o investimento realizado pelos operadores privados derivava de recursos provenientes de fundos governamentais, basicamente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS, oriundos de recolhimento sobre a folha salarial (trabalhadores). Esses recursos eram oferecidos com taxas de juros e encargos menores do que as do mercado, e mais da metade deles (60%) foi utilizada por empresas que tinham a participação de capital privado, sem que houvesse qualquer relação com estratégias de redução do déficit de acesso<sup>11</sup>.

No fim das contas, foram os trabalhadores os que financiaram a valorização do capital das empresas, permitindo a remuneração dos investidores na forma de lucros e dividendos, incluindo estrangeiros. Nesse sentido, é importante notar que, embora o Partido dos Trabalhadores tenha buscado reestruturar o setor a partir da valorização da gestão pública conforme afirmado na lei, a política de incentivos ao empresariado nacional e ao capital financeiro criou condições que fortaleceram indiretamente a posição da iniciativa privada no setor.

## A ofensiva estrangeira e o avanço da financeirização do saneamento

As principais empresas nacionais de construção civil receberam um golpe brutal com a Operação Lava Jato (2014). Punidas judicialmente pela participação nos esquemas de corrupção denunciados, a Odebrecht teve que vender os ativos e reestruturar o capital em busca de caixa, e a Galvão Participações

(Galpar) foi pressionada a abandonar o controle na empresa CAB.

Essa foi a conjuntura oportuna para o capital estrangeiro avançar no setor, via mercado. Um dos maiores grupos de investimento do mundo, o fundo canadense Brookfield, comprou 70% da Odebrecht Ambiental, dando origem à BRK ambiental S.A. No ano seguinte, o grupo japonês Itochu adquiriu parte da Queiroz Galvão na empresa Águas do Brasil. Em 2018, foi a vez da Iguá Saneamento (ex-CAB) expulsar definitivamente o Grupo Galvão da empresa com o aporte do fundo canadense Alberta Investment Management Corporation<sup>12,13</sup>.

O International Finance Corporation (IFC) é um braço do Banco Mundial para investimentos diversos, com atuação especial em saneamento. De 2012 a 2019, a organização participou da Aegea, que aumentou a carteira de 29 municípios (2 milhões de pessoas) para 50 (7 milhões), quando ele saiu. Além disso, o Banco Mundial é o organizador do Water Resources Group, conhecido como WRG 2030. O grupo é formado por várias empresas, como Coca-Cola, Nestlé e Ambev, e costuma se instalar em países, estados e municípios onde se avizinha a privatização para ajudar a criar o modelo regulatório que será adotado.

Após o golpe jurídico-parlamentar de 2016, o então Presidente Michel Temer condicionou a renegociação das dívidas dos estados à adesão ao programa de desestatização do BNDES, que incluía o setor de saneamento. Com isso, a expectativa das concessionárias privadas de água e esgoto era de triplicar a sua fatia no mercado. Dezoito estados manifestaram interesse em participar, mas as privatizações não foram adiante. O governo propôs ainda outras iniciativas com o objetivo de acabar de uma vez por todas com os contratos de programa e remover o obstáculo da titularidade municipal (as Medidas Provisórias nº 848 e nº 878/2018). Os governadores, percebendo a manobra, foram contra e impediram a votação, o que transferiu essa tarefa para o próximo governo.

Em 2018, a eleição presidencial de Jair Bolsonaro representou a vitória dos setores mais conservadores do País. Com maioria no Congresso, o governo aglutinou os interesses do agronegócio, da indústria de armas e da Igreja Evangélica (conhecida como bancada BBB: Boi, Bala e Bíblia) sob a égide do liberalismo econômico, reeditado agora com um discurso social conservador. O plano de privatizar o saneamento foi submetido ao Congresso, agora não mais por meio de medidas provisórias, mas, sim, por um projeto de lei com o mesmo teor: o PL nº 4.219/2019. O relator designado foi o senador tucano Tasso Jereissati (PSDB-CE), da base governista e membro de um grupo acionista da segunda maior fabricante de Coca-Cola (uma gigante do negócio da água) no Brasil<sup>14</sup>.

O PL foi votado e aprovado em meados de 2020, em meio à primeira onda da pandemia. A Lei nº 1.4026/20 fortaleceu a titularidade estadual nas áreas de interesse comum, acabou com os contratos de programa e previu incentivos a entes federados que optarem pela privatização. Além disso, retirou a proteção de comunidades vulneráveis até então salvaguardadas pela lei, como aglomerados urbanos subnormais, territórios quilombolas e comunidades rurais, e restringiu de forma drástica o prazo de adaptação às novas regras por parte das companhias estaduais<sup>15</sup>. Sem dúvida alguma, a sua aprovação consolidou o arcabouço jurídico para os serviços de saneamento e sinalizou o compromisso do governo com os investidores desse ramo (Lei de Concessões – Lei nº 8.987/1995; PPP – Lei nº 11.079/2004; Debêntures Incentivadas – Lei nº 12.431/2011; Programa de Parcerias de Investimentos/PPI – Lei nº 13.334/2015).

Outro projeto no mesmo sentido é o PL nº 495/2017, que cria o mercado de águas, de autoria do mesmo senador. Esse projeto mira em regiões com ‘alta incidência de conflitos pelo uso de recursos hídricos’ e propõe alterar a concepção da lei atualmente vigente que entende a água como um bem público. Ele prevê que os detentores da outorga de determinadas águas, como setores do agronegócio

e produtoras de refrigerante, possam negociar com outros outorgados de uma mesma bacia hidrográfica o seu excedente de água. Atualmente, os estados são os responsáveis pela autorização do uso dos recursos hídricos, seu controle e fiscalização (outorga). Eles não cobram pela outorga, mas apenas pelos documentos necessários para a sua emissão (laudos, taxas e registros). O citado PL muda isso e prevê que o comitê gestor de cada bacia possa ficar com 5% do valor da cessão onerosa como remuneração pela cessão do direito de exploração pelos particulares.

Com a criação do mercado de águas, quem comprar a outorga ganhará prioridade no uso da água de um rio ou de um lago durante o prazo da concessão (aproximadamente 30 anos) e deterá direitos de comercialização sobre ela. Nesse arranjo, consumidores menores, como comunidades camponesas e usuários de menor porte, sairão perdendo. O efeito provável disso é o aumento nos conflitos pela água, que, só no ano passado, subiu 77%<sup>16</sup>. A proposta de criação do mercado de águas no Brasil é uma tentativa de reproduzir um comércio que vem sendo implantado em outros lugares no mundo, como Austrália, África do Sul, Estados Unidos, Costa Rica, Espanha e Chile<sup>17</sup>.

O mercado de águas facilita a criação de outras classes de ativos que podem ser negociados sem que haja garantia alguma de alocação ou gestão mais justa ou racional desse bem. Essas medidas expressam e, também recepcionam uma transformação maior em curso no mundo, que impulsiona no País um processo de ‘commodificação’ dos bens naturais e ameaça direitos humanos, como o acesso à água e ao saneamento.

## A commodificação da água e suas implicações no Brasil

Essa transformação teve início a partir da recessão global da 1973, quando a forma de acumulação predominante, baseada no

modelo fordista, foi minada pela crescente competição internacional, por baixas taxas de lucros corporativos e por um processo inflacionário acelerado, em um processo que fez a economia capitalista mergulhar em uma crise de superacumulação. A busca por competitividade e ganhos em eficiência e produtividade para contornar a situação levou à proliferação de projetos e estratégias empresariais marcados por retornos rápidos, obsolescência precoce de investimentos e ativos e ajustes espaciais intensos envolvendo a realocação de plantas industriais em escala global, com a flexibilização dos fluxos financeiros<sup>18</sup>.

A resposta da classe capitalista e dos governos dos países centrais gerou um novo regime de acumulação ‘flexível’, no qual o capital ampliava sua margem de manobra intensificando a flexibilização dos mercados de trabalho, dos processos de fabricação e produção de mercadorias. Diferentemente do modelo fordista, o novo modo ‘flexível’ de acumulação consistiu basicamente em controlar a produção conforme a demanda, evitando a estocagem de produtos. Outrossim, a transferência do capital para a esfera financeira teve o objetivo de realocar os excedentes para rápida geração de lucro, ainda que virtual ou fictício<sup>19</sup>.

O capital fictício é fruto da valorização especulativa que decorre da incidência de juros, e não do trabalho. Esse dinheiro, convertido em capital a juros, gera um rendimento que é visto como receita e interage no mercado. A base material dela deriva dos ativos da empresa, mas se descola dela quando exposta à especulação dos mercados e das bolsas de valores<sup>19</sup>.

A financeirização é o processo que transforma qualquer fluxo financeiro estável em um título passível de negociação e especulação em um mercado secundário. A circulação de capital nesse ambiente construído (círculo secundário), na verdade, amortece as sucessivas crises de acumulação no sistema produtivo-industrial (círculo primário). Isso trouxe uma saída provisória para capitalistas que amargavam uma queda de 10% na

produção industrial (círculo primário ou produtivo). A gestão da riqueza de forma especulativa tornou o sistema financeiro um dos principais centros de atividades redistributivas. Este, por sua vez, criou instrumentos de especulação e aumentou a pressão sobre a apropriação das riquezas do Sul pelo Norte. Nessa dinâmica, a atuação do Estado mostrou ser estratégica, pois assumiu o controle das crises e permitiu que a acumulação ocorresse. As políticas neoliberais atuariam transferindo bens até então concebidos como públicos para os domínios privados com a finalidade de assegurar a taxa de lucratividade em um novo tipo de acumulação que estaria reeditando as condições de acumulação primitiva de capital na chamada acumulação por espoliação<sup>20</sup>. No caso particular da água e do saneamento, a espoliação envolve basicamente a transferência de propriedade ou posse coletiva da água para companhias privadas de saneamento ou grupos financeiros organizados globalmente.

Alguns dos principais efeitos da privatização do saneamento no mundo já foram listados pela literatura internacional disponível. O primeiro deles é a oligopolização do mercado. Grandes empresas de água internacionalizaram suas atividades por meio de fusões e aquisições de empresas menores do ramo, com quatro empresas à frente de praticamente todos os esquemas de privatização mundial. Em 2004, duas delas, as francesas Ondeo-Suez e Vivendi, concentravam praticamente 70% do mercado da água no planeta. Além disso, destaca-se também que a entrada de grandes fundos de investimento estrangeiros no ramo em busca de taxas de retorno rápidas tem colocado em risco a sustentabilidade dos contratos no longo prazo, levando o Estado a ter que reassumir a rede de infraestrutura ou subsidiar indiretamente as operadoras privadas, no chamado ‘modelo francês’<sup>21</sup>.

Cada vez mais, as empresas públicas de saneamento têm sido exigidas em termos de ação estratégica gerencial e operacional nos moldes de empresas privadas, o que vem inibindo investimentos que não sejam

diretamente lucrativos, tal como o controle das perdas de distribuição (desperdício), por exemplo. Diversas denúncias contra gigantes da água, como Enron, Vivendi e Suez, revelam o financiamento de partidos e políticos em troca de favores e os recursos públicos que se pretendiam economizar com a privatização acabam sendo utilizados, invariavelmente, pelo próprio Estado para organizar e regulamentar a prestação por agentes privados (legislação, regulação, fiscalização e coibição de práticas abusivas). Outros aspectos apontados na literatura foram a falta de transparência, em razão de assimetria de poder de atores e empresas privados no que diz respeito às decisões estratégicas quanto ao investimento, e a própria dificuldade de integração da política de saneamento com as demais políticas públicas mais amplas ou socialmente estratificadas<sup>21</sup>.

Subinvestimento, disputas sobre custos operacionais, aumento de preços e tarifas, dificuldade em monitorar os operadores privados, falta de transparência financeira, demissão da mão de obra e baixa qualidade geral do serviço prestado têm sido os motivos que estão fazendo centenas de cidades retomarem os serviços de saneamento ao redor do mundo<sup>22</sup>. No Brasil, já é possível identificar, ainda que de forma inicial, alguns dos efeitos listados na literatura. PPP vêm adotando o ‘modelo francês’, e o desperdício aumentou entre os prestadores privados<sup>23</sup>. Além disso, como visto, fundos internacionais têm aporado no setor, adquirindo grandes fatias ou o controle de empresas nacionais. Empresas regionais de saneamento com capital aberto apresentaram a maior rentabilidade e distribuição de dividendos em todo o setor produtivo do País, ficando atrás somente do setor financeiro (bancos). A opção preferencial pelo pagamento de dividendos aos acionistas pode ter, inclusive, constrangido o investimento na expansão da cobertura<sup>24</sup>.

É preciso ter sempre em mente que empresas privadas buscam as melhores fatias de mercado, pois miram o lucro. Só que países desiguais como Brasil normalmente não

oferecem muitos sistemas urbanos de água lucrativos, o que pode deixar a descoberto – ou melhor, à cobertura do Estado – sistemas não atraentes ou pouco lucrativos. A privatização do sistema nos estados de Tocantins e Amazonas ilustra muito bem essa dinâmica. No primeiro caso, a companhia manteve apenas os municípios mais rentáveis do estado, e no Amazonas, só a capital, Manaus, interessou ao comprador. Na legislação que acabou de ser votada durante a pandemia, foi suprimido parcialmente o dispositivo que protegia o acesso de populações rurais e de aglomerações urbanas informais.

Há quem argumente que bons contratos com metas precisas podem prevenir o abuso econômico das operadoras privadas. Essa visão ignora a relação desigual de poder entre as corporações empresariais e a sociedade civil, que se expressa também na captura dos agentes reguladores. A mera fixação de metas não garante, por si só, o cumprimento delas, pois as empresas impõem contratos que subordinam todas as metas ao ‘equilíbrio econômico-financeiro’ delas. Isso abre a porta para repactuações e, consequentemente, novas metas, permitindo não só a revisão *ad infinitum* delas como também judicializações longas e caras, o que não é problema para a iniciativa privada.

A provisão pública dos serviços de saneamento no Brasil certamente apresenta muitos motivos de insatisfação, e isso demanda solução. Entretanto, esse texto tenta mostrar que tais insatisfações vêm sendo utilizadas e capitalizadas por interesses que, de fato, não buscam o bem público como fazem parecer no discurso. Os riscos de apostar na privatização incluem um alto custo de reversão, como pesadas indenizações que decorrem da interrupção dos contratos de longo prazo do setor (20-30 anos), e a elevação geral de tarifas. Na gestão pública, a correção é consideravelmente menos custosa, porque o ajuste pode ser feito a cada quatro anos por ocasião das eleições municipais e estaduais<sup>25</sup>.

## Considerações finais

A Organização das Nações Unidas diz que a dificuldade de acesso à água afeta mais de 40% da população mundial, número que tende a aumentar com as mudanças climáticas e a gestão inadequada dos recursos naturais. Porém, em países ricos ou pobres, não são os ricos os afetados por ela. Embora o Brasil seja o país com maior reserva de água doce do planeta, grandes cidades já se encontram em situação de estresse hídrico. Cobiçada pelos setores de alimentação, mineração e do agronegócio no setor produtivo, a água se tornou um negócio atraente para fundos financeiros internacionais interessados em lucros rápidos e livre de embaraços. A porta de entrada deles tem sido a bolsa de valores; e o veículo, empresas públicas e privadas que exploram os serviços de água e esgoto.

A construção discursiva de uma narrativa de ‘escassez’ da água no país que é o detentor da maior reserva de água doce do planeta inspira preocupação. Até onde se sabe, o ciclo hidrológico garante a disponibilidade hídrica. Contudo, é no ciclo hidrossocial que se deve buscar a explicação do acesso. A pobreza é o que vem matando as pessoas de sede, não a falta d’água. A perspectiva da ecologia política aponta que o clima apocalíptico de escassez fornece um poderoso instrumento de legitimação social de políticas voltadas para o mercado porque, em geral, as pessoas entendem os preços como o principal mecanismo de gerenciamento da demanda. A escassez seria, portanto, uma realidade ‘produzida’ e socialmente projetada no interesse daqueles que têm a ganhar com ela, especialmente com as tarifas e outras cobranças de uso, como outorgas.

As transformações estruturais do capitalismo modificaram a forma com que os capitalistas passaram a buscar o lucro. A busca por novas oportunidades explica o aumento da procura dos grandes grupos econômicos e dos fundos de investimentos por aquisições, concessões e PPP no setor da água e saneamento básico do Brasil. A estratégia é transformar a

água e outros bens da natureza em dinheiro para inseri-los nos circuitos transnacionais de acumulação e circulação do capital. O investimento privado, nesse caso, está ligado à ideia de que a escassez vai valorizar o produto e enriquecer os donos e/ou os fornecedores dela. Discursos que enfatizam o risco de escassez e as soluções gerenciais têm o objetivo de ocultar a própria natureza política da ‘escassez’, isto é, algo que é produzido social e politicamente.

No Brasil, o isolamento decorrente da pandemia inibiu as formas tradicionais de resistência dos grupos de oposição e facilitou o caminho dos grupos nacionais e internacionais que buscavam liberalizar o setor de saneamento no País há décadas. Esse texto espera ter contribuído para explicitar os grupos e os interesses que orientaram as mudanças na regulação do setor de saneamento e a proposição do mercado de águas no Brasil, bem

como as prováveis consequências de sua implementação. O Estado tem coordenado esse processo em escala nacional, assegurando as condições de lucro e acumulação dos grupos privados, mesmo quando ele abrigou governos de orientação desenvolvimentista. O avanço da financeirização que vem se expressando também na utilização de fontes e fundos públicos para remunerar indiretamente os investidores e valorizar o capital é um aspecto ainda pouco explorado na literatura disponível e que pode contribuir consideravelmente para o maior entendimento do tema.

## Colaboradora

Sousa ACA (0000-0002-5288-2274)\* é responsável pela elaboração do manuscrito. ■

---

## Referências

1. Linton J, Budds J. The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*. 2014; (57):170-180.
2. Swyngedouw E. The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle. *J. Contemp. Water Res. Educ.* 2009; (142):56-60.
3. Harvey D. On the History and Present Condition of Geography: An Historical Materialist Manifesto. *The Profes. Geog.* 1984; 1(36):1.
4. Sousa ACA, Costa NR. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *Hist. Ciênc. Saúde-Manguinhos*. 2016; 23(3):615-34.
5. Sousa ACA, Costa NR. Ação coletiva e voto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-

---

\*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

- 2002). Ciênc. Saúde Colet. 2011; 16(8):3541-52.
6. Rezende SC, Marques DHF. Evolução e Perspectivas do Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário no Brasil. Cepal; 2012. [acesso em 2020 nov 18]. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37744-evolucao-perspectivas-abastecimento-agua-esgotamento-sanitario-brasil>.
  7. Campos PHP. Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff; 2014.
  8. Anderson P. Brasil à parte. São Paulo: Boitempo; 2020.
  9. Sousa ACA, Gomes JP. Desafios para o investimento público em saneamento no Brasil. Saúde debate. 2019; 43(especial7):36-49.
  10. Britto AL, Rezende SC. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. Cad Metrópole. 2017; 19(39):557-81.
  11. Kuhn F, Faustino RB. A Participação Privada no Setor de Saneamento Básico no Brasil: uma análise dos investimentos com recursos do FGTS. In: XVIII ENANPUR; 2019 maio 27; Natal. [acesso em 2020 nov 15]. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=690>.
  12. Filgueiras ML. Agora a ficha caiu para a Queiroz Galvão. Revista Exame. 2016 fev 15. [acesso em 2020 nov 15]. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/agora-a-ficha-caiu-para-a-queiroz-galvao/>.
  13. Pires F, Rocha R. Fundo do Canadá fará aporte de 700 mi na Iguá Saneamento. Jornal Valor Econômico. 2018 jul 30. [acesso em 2020 nov 15]. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/07/30/fundo-do-canada-fara-aporte-de-r-400-milhoes-na-igua-saneamento.ghtml>.
  14. Peres J. A privatização do saneamento saiu do jeito que as empresas queriam. The Intercept Brasil. 2019 jun 6. [acesso em 2020 nov 15]. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/06/06/saneamento-privatizacao/>.
  15. Sousa ACA. O que esperar do novo marco do saneamento? Cad. Saúde Pública. 2020; 36(12).
  16. Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no campo: Brasil 2019. Goiânia: CPT Nacional; 2020. [acesso em 2020 nov 15]. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/downloads-2/download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14167-conflitos-no-campo-brasil-2019>.
  17. Grafton RQ, Landry C, Libecap GD, et al. On water markets in Australie, Chile, South Africa, China, USA. Working Paper 16203. [acesso em 2021 jun 15]. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w16203.pdf>.
  18. Harvey D. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo; 2013.
  19. Carcanholo R, Sabadini M. Capital fictício e lucros fictícios. Rev Soc. Bras. Econ. Polit. 2009; (24):41-65.
  20. Harvey D. O novo imperialismo. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola; 2004.
  21. Swyngedouw E. Privatizando o H2O: transformando águas locais em dinheiro global. Rev Bras. Estud. Urb. Reg. 2004; 6(1):33-33.
  22. Satoko K, Olivier P, Steinfert L. Reclaiming public services: how cities and citizens are turning back privatisation. Transnational Institute: Amsterdam and Paris; 2017. [acesso em 2021 jun 15]. Disponível em: [https://www.tni.org/files/publicationdownloads/reclaiming\\_public\\_services.pdf](https://www.tni.org/files/publicationdownloads/reclaiming_public_services.pdf).
  23. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2019. Brasília, DF: SNS/MDR; 2020.
  24. Sarti F, Ultremare F. Padrão de investimento e a estratégia financeira das grandes empresas regio-

nais do setor de Água e Esgoto (A&E) no Brasil. In: Heller L, organizador. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos, Fundação Oswaldo Cruz; 2018. p. 105-29.

25. Sousa ACA, Barrocas PRG. Privatizar ou não privatizar: eis a questão. A única questão? A reedição da

agenda liberal para o saneamento básico no Brasil.  
Cad. Saúde Pública. 2017; 33(8).

---

Recebido em 01/08/2021  
Aprovado em 31/10/2021  
Conflito de interesses: inexistente  
Suporte financeiro: este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código de Financiamento 001