

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

Emily Araújo Arruda

**Acesso à Água e ao Esgotamento Sanitário: da mercantilização à
reprodução de desigualdades – um estudo de caso da Região
Metropolitana de São Paulo**

São Paulo

2021

EMILY ARAÚJO ARRUDA

**Acesso à Água e ao Esgotamento Sanitário: da mercantilização
à reprodução de desigualdades – um estudo de caso da Região
Metropolitana de São Paulo**

Trabalho de Graduação Individual apresentado ao
Curso de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo,
como requisito para obtenção do grau de Bacharel em
Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Junior

São Paulo

2021

ARRUDA, Emily Araujo. **Acesso à Água e ao Esgotamento Sanitário:** da mercantilização à reprodução de desigualdades – um estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo. Trabalho de Graduação Integrado (TGI) apresentado à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Bacharel em Geografia.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Hermano e Vanete, por sempre terem compartilhado comigo os seus maiores sonhos. Obrigada por cada livro, cada aula dada. Não poderia ter sido diferente, pois eu ainda enxergo vocês dois como grandes professores. Agradeço ao meu pai por ter vibrado comigo quando entrei no antigo CEFET-SP, por não esperar nada menos do que uma aprovação em uma universidade pública. Ainda lembro do seu brilho no olhar quando ingressei na Universidade Federal de São Carlos, mas gosto de imaginar a sua alegria caso tivesse conseguido me ver um dia me formando na Universidade de São Paulo. Obrigada também minha mãe por toda paciência e suporte, sem você nada disso seria possível, com você eu aprendi a enxergar a educação como meio de transformação.

Agradeço também a todos os meus amigos de graduação, vocês tornaram esse (longo) caminho mais alegre. Aprendi muito com todos vocês.

Obrigada Angélica por ter me inspirado a compor esse estudo. Você, além de uma grande amiga, é uma profissional admirável. Obrigada Bianca por ter me apoiado da melhor forma nesse momento tão difícil. Obrigada Jenifer, Vivian e Alexandre, vocês foram os grandes ouvintes que eu precisava no momento.

RESUMO

ARRUDA, Emily Araujo. **Acesso à Água e ao Esgotamento Sanitário:** da mercantilização à reprodução de desigualdades – um estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo. 82f. Trabalho de Graduação Integrado (TGI) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Este trabalho tem por objetivo discutir o acesso à água e ao esgotamento sanitário frente a duas visões distintas sobre o tema: a primeira, entendendo-os como essenciais à reprodução da vida e como direito humano inalienável. Por outro lado, analisa-se também o avanço de atores econômicos que, interessados na lucratividade do setor, acabam por criar barreiras ao acesso universal a bens que deveriam ser de uso comum, sejam elas tanto de viés quantitativo quanto qualitativo. Sabe-se também que o Brasil é um país fundado sob amplas desigualdades de diversas ordens, no entanto, aqui focaremos na compreensão das dinâmicas socio espaciais que impactam diretamente na questão do acesso à água e esgotamento sanitário por diferentes grupos sociais em uma das regiões mais abastadas do país, a Região Metropolitana de São Paulo, sob a ótica de atuação de uma das maiores e mais lucrativas empresas de saneamento do mundo: a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a Sabesp.

Palavras-chave: Água. Esgotamento Sanitário. Saneamento Básico. Direitos Humanos. Região Metropolitana de São Paulo. Sabesp

ABSTRACT

ARRUDA, Emily Araujo. Access to Water and Sanitation: from commodification to the reproduction of inequalities – a case study of the Metropolitan Region of São Paulo. Trabalho de Graduação Integrado (TGI) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

This work aims to discuss access to water and sanitation in the face of two different views on the subject: the first, understanding them as essential to the reproduction of life and as an inalienable human right. On the other hand, it also analyses the progress of economic actors who, interested in the profitability of the sector, end up creating barriers to universal access to goods that should be in common use, whether with a quantitative or qualitative bias. It is also known that Brazil is a country founded on wide inequalities of various orders, however, here we will focus on understanding the socio-spatial dynamics that directly impact the issue of access to water and sanitation by different social groups in one of the wealthiest regions in the country, the Metropolitan Region of São Paulo from the perspective of the performance of one of the largest and most profitable sanitation companies in the world: the Basic Sanitation Company of the State of São Paulo, Sabesp.

Keywords: Water. Sanitation. Human rights. Metropolitan region of Sao Paulo. Sabesp

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. SANEAMENTO ENQUANTO DIREITO E COMO MERCADORIA	9
1.1 Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário	12
1.2 Gestão Pública x Gestão Privada do Saneamento	15
2. TRAJETÓRIA DO SANEAMENTO NO BRASIL	21
2.1 As origens das políticas de saneamento	21
2.2 As primeiras regulamentações institucionais	22
2.3 O Regime Militar, a centralização das políticas do saneamento e o Planasa	23
2.4 Vazio institucional e financeiros da crise neoliberal - anos 1980 e 1990	25
2.5 A redemocratização, os governos Lula e a Lei Nacional de Saneamento - o primeiro marco regulatório do saneamento	27
2.6 O Plansab, os governos Dilma e a descontinuidade do PAC	29
2.7 Governo Temer e a desconstrução da institucionalização das políticas de saneamento	32
2.8 Contexto atual	35
3. A EVOLUÇÃO DO SANEAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	38
3.1 Sabesp e a Gestão para o Lucro	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
BIBLIOGRAFIA	48

INTRODUÇÃO

A água é essencial à manutenção da vida humana, bastam apenas alguns poucos dias sem ela que nosso corpo fica impossibilitado de realizar processos fisiológicos básicos de sobrevivência. No entanto, assim quanto mais complexas ficaram as relações humanas, também se diversificou o uso da água: com ela nos banhamos, cozinhamos, plantamos e até mesmo a utilizamos para descartar rejeitos dos lugares onde habitamos – e esses processos não se tornam menos essenciais, uma vez que estão intimamente ligados a uma concepção de saúde coletiva. Dessa dinâmica surgiu a noção básica do que entendemos hoje pela relação íntima entre a água e o saneamento.

Há tempos diversos movimentos sociais vêm debatendo, afirmando e defendendo o acesso à água e ao esgotamento enquanto direito universal e inalienável. No entanto, é relativamente recente tal reconhecimento perante órgãos de relevância internacional, como é o caso das Nações Unidas. Foi apenas através do Comentário Geral 15 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais produzido pela ONU, que se coloca o direito à água no cenário do Direito Internacional. Este documento fornece, pela primeira vez, orientações para a interpretação do direito à água, estipulando as obrigações dos Estados-Parte para com a plena realização do direito e define que ações constituiriam uma violação. No entanto, é apenas através Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292 que há o reconhecimento formal do direito à água e ao esgotamento sanitário.

A importância deste reconhecimento internacional na realidade do cotidiano das pessoas se dá através da orientação de políticas públicas setoriais. Mas também pode ser encarado como um direcionamento mais formal de parametrização da medição real do alcance dos serviços de saneamento. No entanto, essa formalização não vem garantindo necessariamente uma orientação da expansão do saneamento em ordem de garantir acesso – essa relação, na verdade, vem sendo permeada por diversas disputas.

Nesse sentido, os conflitos se dão em âmbito político, uma vez que as políticas públicas e marcos legais são dependentes de processos que estão imersos em meio a uma disputa ideológica acerca do papel do Estado e sua

extensão de atuação no setor; são também de ordem econômica, uma vez que a abrangência e qualidade dos serviços são dependentes de fortes investimentos para que se sustente. E, sobretudo, são de ordem social, uma vez que devem ser encarados como direito fundamental e inalienável a manutenção da vida e do bem estar básico das pessoas.

No Brasil, a história do desenvolvimento de políticas de saneamento básico se materializou através de uma íntima ligação entre os processos de urbanização e industrialização, ou seja, esteve altamente dependente da circulação de capital para sua realização. Até então, o que mais se aproximava de políticas sanitárias eram descentralizadas. A organização do setor de forma mais ampliada se deu somente a partir da década de 1970 e foi idealizado de forma a pensar uma autossustentação financeira das empresas de saneamento baseada na cobrança de tarifas. Como consequência, ainda hoje, o que presenciamos é ainda uma grande parcela da população que não tem acesso total, parcial ou de qualidade a serviços de saneamento, consequência das iniquidades impressas sobre o território nacional.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2018), apenas 57,5% dos domicílios tem cobertura no atendimento da rede de distribuição de água na região Norte, ao passo que esse mesmo indicador chega a 91,1% na região Sudeste. No entanto, esse descompasso no alcance dos serviços de saneamento é experimentado em diversos níveis: socioeconômico, regional, segundo condições de gênero, raça e localização do domicílio (áreas regulares ou não, urbanas ou rurais).

Nesse contexto, a Região Metropolitana de São Paulo se mantém em posição de certo “privilegio” em relação a outras áreas do país: concentrando uma área de alta circulação de capital, pessoas e mercadorias, a expansão do saneamento se deu de forma intensa e alcança uma maior cobertura se comparados aos índices do restante do país. No entanto, ainda esbarramos em um acesso desigual por uma parcela de sua população. Mas a que isso se deve? Esse trabalho investiga, portanto, como as ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a Sabesp, frente a um processo de financeirização da empresa, desembocam em ações muito mais voltadas a obtenção de lucros ao invés de suas obrigações sociais.

1. SANEAMENTO ENQUANTO DIREITO E COMO MERCADORIA

Dentre as mais diversas funções que a água pode desempenhar no planeta Terra, o ser humano deve a ela a sua própria existência. Tão essencial quanto o ar que respiramos, precisamos de água para viver e dela consiste ao menos 70% de nosso próprio corpo. O fato é: a água é fundamental à reprodução da vida humana e o acesso a essa substância tão essencial permeia diversas relações estabelecidas entre nós, seres humanos, e o meio que nos cerca através da História.

Desta relação, humano - água - meio, nasce também, desde sedentarização dos agrupamentos humanos, uma noção mais ampliada sobre nosso vínculo com a água: não somente necessária à manutenção da vida em sua forma mais essencial, passa a ser também instrumento fundamental no desenvolvimento de atividades básicas como agricultura, a dispersão de rejeitos ou hábitos ligados à higiene e saúde, sejam estes individuais ou coletivos. Esta percepção e o efetivo uso sistemático da água pelo homem em diversos momentos históricos e das sociedades, acabou por delinear através do tempo o que entendemos hoje por saneamento.

No entanto, foi com o advento do modo de vida moderno, e principalmente urbano, que esse conjunto de estratégias de uso da água e manejo de rejeitos foram introduzidos a ideia de serviço público essencial, ou seja, a de que se constituem como necessidades inadiáveis da comunidade, e que se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Hoje no Brasil, e assim como em muitos outros países ao redor do mundo, existem leis específicas que definem quais serviços são previstos para o saneamento, bem como os modelos de governança acerca nos quais esses serviços se estruturam.

No último ano, por fatores que ainda discutiremos neste trabalho, o debate acerca da regulação desses serviços ganhou destaque no país e acompanhamos algumas mudanças importantes. Ainda acerca de seu aspecto legal, em 5 de janeiro de 2007, foi publicada a Lei 11.445, a qual regulou os serviços de saneamento básico. Mais recentemente, a Lei do Saneamento foi

alterada pela nova Lei 14.026/2020. Em resumo, agora a Lei do Saneamento delimita-o em quatro atividades e todas elas são consideradas serviços públicos. Por “saneamento básico”, o Art. 3º I, definiu como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Com tantas intersecções em áreas tão relevantes para a população e meio ambiente, fica clara a importância do desenvolvimento de um debate sobre saneamento de forma mais ampliada, uma vez que o impacto da falta total ou parcial de acesso a esses serviços tem potencial profundidade na vida cotidiana das pessoas. Desta forma, as discussões em torno dos dispositivos de regulamentação do saneamento não devem ser baseadas em uma discussão meramente infraestrutural, mas que também que se apoiem na ideia de saúde pública, abrangendo também, aspectos culturais, sociais, econômicos, jurídicos e ambientais.

No mundo, no entanto, ainda há bilhões de pessoas que continuam sofrendo com o acesso não adequado à água e serviços de saneamento. Segundo estudo conduzido pela OMS e UNICEF (2019), quanto ao acesso satisfatório à água tratada, cerca de 2,2 bilhões de pessoas se encontram impossibilitadas de consumir água potável de fontes localizadas, livre de contaminação e disponível quando necessário. Além disso, estima-se que ao menos 4,2 bilhões de pessoas estão vivendo em condições em que não há uma fonte de água potável protegida em que leva-se menos de trinta minutos para coleta ou que não tem acesso a um banheiro melhorado ou latrina que não precisa ser compartilhada com outros domicílios e que contem com instalações para lavar as mãos com sabão e água.

Discussões em âmbito mundial, rastreamento dos dados de acesso à água e serviços de saneamento, atuação de movimentos sociais e até mesmo de atores econômicos têm escancarado a realidade do saneamento: a de profundas desigualdades que se interseccionam em diversos âmbitos, sejam eles socioeconômicos, raciais e gênero. Desta forma, direitos humanos, justiça ambiental e promoção da saúde surgiram como importantes referenciais teóricos para se pensar o manejo das águas, trazendo novas perspectivas para uma

compreensão dos processos, políticas e intervenções requeridos para a implementação de políticas de saneamento ao redor do mundo (Fiocruz, 2018).

1.1 Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário

A concepção de direitos humanos tem sua origem em meados do XVIII, concebido através do *United States Bill of Rights* – Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos – que, norteado por ideais iluministas, constituiu-se pela reafirmação dos direitos dos indivíduos. Posteriormente, a Revolução Francesa e a premissa do ideário de igualdade e liberdade entre os homens, incorporou através da *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* o pensamento acerca dos direitos individuais no debate público (Ribeiro, 2008). No entanto, foi no ano de 1948, seguida da crise humanitária gerada a partir da II Guerra Mundial, que nasce a Declaração Universal dos Direitos Humanos - um conjunto de dispositivos jurídico-políticos, que se tornou o grande referencial ético, cujo objetivo é orientar a ordem internacional contemporânea em relação a concepção dos direitos humanos.

A internacionalização dos direitos permitiu, por conseguinte, a criação de um conjunto de normas internacionais de proteção fundadas a partir do fortalecimento do direito internacional e de órgãos multilaterais, como é o caso das Nações Unidas. Como resultado desse movimento, a evolução de compromissos globais em relação aos direitos humanos entrou na agenda internacional, como foi o caso da elaboração do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Internacional sobre Todas as Formas de Discriminação Racial, entre outros. Neste contexto, o acesso a água, em específico, também entra como pauta fundamental a ser discutido e passa a ser reconhecido como direito humano, ao integrar-se ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, em 2002.

O reconhecimento do direito à água por organismos internacionais, portanto, não é tão longo. Foi através do Comentário Geral nº 15 e por meio da Resolução 24/18 que se constituiu um documento oficial exclusivamente para discussão acerca do tema dentro das Nações Unidas. O documento declara o acesso à água como item fundamental à existência afirmando que: “O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável e fisicamente acessível” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2002:5).

Dividido em seis partes, conta com: introdução; normas de direito à água, obrigações dos países partes; violação; implementação em nível nacional; e compromisso com outras instâncias. O texto estipula, desta maneira, as obrigações dos Estados signatários para com o acesso a água e define quais ações constituiriam uma violação de tal direito.

Foi também através do Comentário Geral nº15 que foram estabelecidos conteúdos normativos relativos a disponibilidade, qualidade, segurança e aceitabilidade tanto física quanto financeira a serem considerados na implantação dos serviços de água, atribuindo como responsabilidade dos Estados – tanto a níveis de autoridade nacional, regional, como local – o avanço progressivo para a plena realização dos direitos de água e saneamento:

(a) Disponibilidade. O abastecimento de água para cada pessoa deve ser suficiente e contínuo para uso pessoal e doméstico. Esses usos normalmente incluem bebidas, higiene pessoal, lavagem de roupas, preparação de alimentos, higiene pessoal e doméstica. A quantidade de água disponível para cada pessoa deve estar de acordo com as diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS). Alguns indivíduos e grupos também podem precisar de água adicional devido às condições de saúde, clima e trabalho;

(b) Qualidade. A água necessária para cada uso pessoal ou doméstico deve ser segura, portanto, livre de microrganismos, substâncias químicas e riscos radiológicos que constituem uma ameaça à saúde de uma pessoa. Além disso, a água deve ter cor, odor e sabor aceitáveis para cada uso pessoal ou doméstico;

(c) Acessibilidade. Água e instalações e serviços de água devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, dentro da jurisdição do Estado-Parte. A acessibilidade tem quatro dimensões sobrepostas:

(i) Acessibilidade física: A água e as instalações e serviços de água adequados devem estar ao alcance físico seguro de todas as camadas da população. Água suficiente, segura e aceitável deve estar acessível dentro ou nas imediações de cada residência, instituição educacional e local de trabalho. Todas as instalações e serviços de água devem ser de qualidade suficiente, culturalmente apropriados e sensíveis aos requisitos de gênero, ciclo de vida e privacidade. A segurança física não deve ser ameaçada durante o acesso a instalações e serviços de água;

- (ii) Acessibilidade econômica: Água e instalações e serviços de água devem ser acessíveis para todos. Os custos e encargos diretos e indiretos associados à garantia de água devem ser acessíveis e não devem comprometer ou ameaçar a realização de outros direitos do Pacto;
- (iii) Não discriminação: Água e instalações e serviços de água devem ser acessíveis a todos, incluindo as camadas mais vulneráveis ou marginalizadas da população, de direito e de fato, sem discriminação por qualquer dos motivos proibidos; e
- (iv) Acessibilidade à informação: a acessibilidade inclui o direito de buscar, receber e transmitir informações sobre questões hídricas (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2002:5)

Ainda sobre o tema da acessibilidade, o documento ainda defende que os Estados devem utilizar-se de todos os recursos disponíveis para que as necessidades dos setores mais vulneráveis da sociedade, tais como mulheres, crianças, povos indígenas, pessoas que vivem em áreas rurais e urbanas carentes, comunidades de viajantes, refugiados, requerentes de asilo, pessoas deslocadas internamente, trabalhadores migrantes, prisioneiros e detidos, bem como qualquer outro grupo que enfrentem dificuldades com acesso à água consigam exercer tal direito (referencia 2002 onu).

Outro destaque relevante trazido por Ribeiro (2008), aponta para o momento em que o texto defende o acesso à água como interpretação, em primeiro lugar, de fatores sociais e econômicos, e não somente sob a ótica de seu valor econômico: “ a água deve ser tratada como um bem social e cultural e não principalmente como um bem econômico” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2002:5)

O Comentário Geral nº15, no entanto, não rejeita a possibilidade de cobrança pelo acesso à água e a atuação do setor privado é reconhecida, e mesmo não destacando valores mínimos, reafirma que o compromisso social deve sobressair, garantindo, portanto, o acesso às pessoas independentemente de sua condição financeira. Ainda neste sentido, Ribeiro (2008) traz outro apontamento importante acerca do documento: a fim de elaborar estratégias que assegurem o cumprimento dos direitos humanos relacionados à disponibilidade de água, os Estados podem também contar com as diretrizes sugeridas por órgãos que tradicionalmente atuam dentro desta temática ou em conjunto com as Nações Unidas:

As agências das Nações Unidas e outras organizações internacionais preocupadas com a água, como OMS, UNICEF, PNUMA e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (IFAD), assim como as organizações internacionais preocupadas com o comércio, como a OMC, devem cooperar efetivamente com os Estados-parte, construindo em suas áreas expertise em relação à implementação do direito à água em âmbito nacional (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2002:5).

Nesse sentido, o autor ainda ressalta a multiplicidade dos agentes interessados em se inserir no debate acerca do acesso à água: além dos movimentos sociais e de organizações multilaterais que discutem direitos, estão também presentes os atores econômicos representando seus interesses e ponto de ação dentro dessa temática.

1.2 Gestão Pública x Gestão Privada do Saneamento

Mas como, na prática, se concretizam as ações que asseguram o exercício de tais direitos? E como podemos reivindicá-los enquanto cidadãos? A visibilidade a nível internacional acerca da importância do acesso à água e o reconhecimento dos serviços de saneamento básico enquanto direito universal se tornam verdadeiramente relevantes quando estes passam a guiar implicações práticas, ou seja, quando esses marcos normativos passam a desenhar também políticas setoriais capazes de pensar intervenções pautadas nas mais diversas realidades da população e tornam-se base para a formulação de políticas públicas através do estabelecimento de marcos políticos, legais e institucionais no setor.

No entanto, a questão acerca da implementação das políticas de saneamento não se limita somente à existência ou não de estruturas governamentais, de vontade política ou de disponibilidade financeira (Castro, 2018), mas um passo importante para a compreensão mais profunda dos entraves à universalização perpassa por reconhecer que o Direito Humano a Água e Saneamento “continua sendo um conceito disputado que tende a ser apropriado por diferentes partes interessadas de formas que correspondam a

seus interesses particulares” (BROWN et. al., 2016) e estes interesses nem sempre estão orientados a uma lógica de acesso puramente.

Entre alguns atributos, a água é comumente relacionada a um recurso público, a um recurso de abastecimento e até mesmo a um bem econômico, sinalizando para uma disputa de narrativas, de processos ideológicos e de dominação entre diversos setores que acabam se traduzindo na construção de propostas a modelos de governança. Neste processo passa-se a se questionar, por exemplo, quais bens devem ser colocados sob propriedade, de quem é esta propriedade, quais partes devem ser responsáveis pela execução de prestação de serviços e de infraestrutura ou como a população pode ser impactada por isso através da cobrança ou não de tais serviços (BROWN et. al., 2016).

Tendo isso em vista, o que se concretiza hoje é uma disputa entre os que defendem o papel do estado como fundamental enquanto agente direto na execução da prestação desses serviços, reconhecendo a água como recurso público, e entre aqueles que defendem a atuação da iniciativa privada no setor, entendendo-a como um bem econômico. Dentro dessa discussão, a compreensão de que a água e saneamento são direitos humanos não implicam necessariamente em um impedimento de uma atuação mais direta do setor privado e o Comentário Geral nº 15 traz essa perspectiva:

Os Estados Partes podem achar vantajoso adotar uma legislação-quadro para operacionalizar sua estratégia de direito à água. Essa legislação deve incluir: (a) metas ou objetivos a serem atingidos e o prazo para o seu cumprimento; (b) os meios pelos quais o objetivo pode ser alcançado; (c) a colaboração pretendida com a sociedade civil, o setor privado e organizações internacionais; (d) responsabilidade institucional pelo processo; (e) mecanismos nacionais para seu monitoramento; e (f) recursos e procedimentos de recurso (GC 15. 50, 2002).

Mas quais são as implicações acerca desse debate que pensa o modelo de gestão da água dentro da disputa do controle público ou privado dos recursos? Quais podem ser os desdobramentos práticos sobre o acesso pela população diante desses dois modelos? como é possível garantir o acesso à água de qualidade a todos em uma sociedade capitalista?

Segundo Erik Swyngedouw:

(...) o problema central no tocante aos serviços urbanos de água e esgotos não é a mercantilização da água (na verdade, ela tem sido vendida como mercadoria há um tempo longuíssimo), tampouco o caráter público ou privado de tais serviços, mas sim a societarização das empresas de prestação de serviços e a imposição da exigência de lucratividade e 'recuperação plena dos custos' (2013, p. 78).

Ou seja, aqui o autor sinaliza para um cenário de avanço de uma política econômica que se orienta principalmente em busca de uma maior adequação às demandas de mercado. Enquanto ao processo de societarização, entende-se aqui por uma mudança estrutura organizacional das prestadoras de serviços nas últimas décadas e sobretudo no Brasil. Neste processo, acompanhamos cada vez a transição dessas empresas para um regime de capital aberto ou de sociedade anônima que implica, como acompanharemos nos próximos capítulos, em uma forte demanda do mercado financeiro a ser atendida por essas empresas.

Esse movimento privatizador e de financeirização da gestão dos serviços urbanos de água é reflexo sobretudo do avanço de políticas neoliberais, que se sucederam após a década de 1970, onde se intensifica o surgimento de modelos de negócios sofisticados que viabilizaram a fragmentação dos serviços públicos essenciais em várias atividades e distribuição de riscos (Graham *et al*, 2002). Este processo tem coordenação em escala global e é chamado por David Harvey por transição para acumulação flexível (Harvey, 1989).

A acumulação flexível é caracterizada pelo advento de novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, pela incidência de taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. No contexto dessas mudanças, também se intensificam os padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas (Harvey, 1995:140).

Entre aqueles que defendem o uso da água sob o controle privado em detrimento do público, defende-se o discurso neoliberal, no qual incentiva a crítica em relação a atuação do Estado nos setores de infraestrutura (à exemplo

da geração e distribuição de energia elétrica, produção e refino de petróleo, telecomunicação, portos, aeroportos, saneamento e o abastecimento de água tratada) sob a premissa de uma possível ineficiência das empresas estatais. Como contrapartida, defende-se que a iniciativa privada poderia oferecer os mesmos serviços de forma mais eficiente e lucrativa.

Do outro lado, no entanto, existem setores, movimentos sociais, que se opõem a esse discurso, negando a ideia de água como mercadoria:

Vivemos em um período de crise do capitalismo e de seu modelo político representado pela ideologia neoliberal, na qual se busca intensificar a transformação dos bens comuns em mercadoria, através de processos de privatização, precificação e financeirização... Água é vida, é saúde, é alimento, é território, é direito humano, é um bem comum sagrado (FAMA, 2018, s/p).

Segundo Bordalo (2008), os programas de privatização e mercantilização da água vieram de forma impositiva a países da margem do capitalismo, reflexo de uma agenda das economias de mercado globalizadas. Essa pressão internacional para o avanço da iniciativa privada sobre setores ligados aos recursos hídricos, por exemplo, está ligada a instituições multilaterais ligadas, como vimos, tanto às Nações Unidas, como ao Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa imposição é reforçada por movimentos de avanço da iniciativa privada, além de terem grande influência de ações do FMI, que fez disso uma condição para a negociação das dívidas e a concessão de créditos sob a premissa de oferta de ajuda a esses países para financiar uma ajuda à redução da pobreza e o crescimento. No entanto, questiona-se aqui uma contradição: como seria o avanço da iniciativa privada capaz de mitigar as desigualdades e a pobreza, se são defendidas nesse momento iniciativas econômicas que passam a intensificar padrões de desenvolvimento desigual, como bem salientou David Harvey (1995:140)?

No Brasil, a cobertura dos serviços de saneamento se mostra de forma desigual por todo o território e isso é refletido pela condição de precariedade em infraestrutura nas quais são submetidas milhares de famílias. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o Censo

2021, mais de 5 milhões de domicílios no país são classificados enquanto aglomerações subnormais, sendo as regiões Norte e Nordeste as que concentram as maiores proporções de pessoas vivendo nessas condições. A exemplo disso, temos estados como o Amazonas, Amapá, Para e Bahia, em que 35%, 22%, 19% e 10% dos domicílios estão localizados em aglomerados subnormais e estas áreas estão historicamente ligadas à falta de acesso ou acesso precário aos serviços de saneamento. Ainda segundo dados do Diagnóstico de Serviços de Água e Esgoto de 2018, publicados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2018), apenas 57,05% da população da região Norte e 74,21% da população da região Nordeste possuem acesso a serviços de abastecimento de água. Nas demais regiões, embora ainda o déficit exista, a cobertura é significativamente maior: Centro-Oeste (88,98%), Sul (90,19%) e Sudeste (91,03%).

Sabe-se que a questão da desigualdade de acesso a serviços de água e esgoto é um problema global e como vimos aqui, vem sendo discutida por diversos órgãos de cooperação internacional. No entanto, deve-se salientar que este quadro de assimetria é particularmente intenso no Brasil, assim como registrado por outros indicadores sociais. Segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (BRASIL, 2013) os problemas enfrentados por parte significativa da população brasileira não se restringem às descritas pelo SNIS em relação às diferentes regiões do país, mas se manifestam na sua distribuição entre áreas urbanas e rurais, bem como se diferem entre aspectos de renda, escolaridade e raça.

Segundo Rezende (2007), a probabilidade de os domicílios que apresentam características socioeconômicas e regionais desfavoráveis estarem ligados à rede de esgotos é cem vezes inferior àquela para o perfil com características favoráveis. Ainda segundo o autor, o que se observa é que a chance de oferta dos serviços é maior na região Sudeste em relação às demais regiões não somente por concentrar metade dos domicílios urbanos do país, mas também por ter atraído boa parte dos investimentos em saneamento básico ao longo do tempo.

Neste contexto, o debate acerca da universalização dos serviços de saneamento no Brasil, que é urgente, vem se debruçando sobre esses

indicadores, no entanto isso se deu principalmente em uma conjuntura de acirramento de políticas neoliberais e da disputa pela privatização de diversos setores – o que não foi diferente para o caso do saneamento.

Essa disputa de narrativas, no entanto, não tem direcionado esforços pensando o acesso da população a tais serviços, uma vez que o que se nota no hoje no Brasil é uma esvaziamento cada vez mais intenso sobre no papel que o Estado a fim de justificar uma maior atuação do setor privado (Heller, 2015). Segundo o autor, um avanço consistente na qualidade e alcance desses serviços dependem sobretudo de “políticas de longo prazo, estabilidade de regras e critérios, planejamento estratégico rigorosamente observado e estabilidade nos investimentos públicos”.

A reflexão que podemos transportar novamente para o momento é entender que o cenário de desigualdade que se imprime no espaço hoje é justamente reflexo de políticas que não foram pensadas para o acesso daqueles que estão representados em áreas de não interesse, uma vez que até o momento, a expansão do serviços se dá em municípios mais populosos, mais urbanizados, com renda média domiciliar elevada e capazes de assumir custos das políticas tarifárias regionais.

2. TRAJETÓRIA DO SANEAMENTO NO BRASIL

Para que entendamos os processos envolvendo as políticas de saneamento atuais, devemos traçar um histórico a partir de suas origens no Brasil. Conforme nos orienta Milton Santos, “somente a História nos instrui sobre o significado das coisas. Mas é preciso sempre a reconstruir para incorporar novas realidades e novas ideias ou, em outras palavras, para levarmos em conta o Tempo que passa e tudo muda”¹. Uma periodização dos marcos dessas políticas nos guia através de disputas de interesses antigos que permeiam a regulamentação e as diretrizes das mesmas. De ações pontuais a propostas de universalização do saneamento básico, a questão foi colocada frente à diversos setores da sociedade e diferentes gestões do governo federal. Os caminhos adotados moldaram o cenário que nos deparamos nos dias de hoje.

2.1 As origens das políticas de saneamento

As primeiras movimentações em relação ao saneamento no Brasil datam do período colonial, no Rio de Janeiro, a partir da instalação de fontes públicas e a canalização de rios a fim de abastecer moradores. A regulamentação das águas no Brasil era muito incipiente, voltada apenas ao favorecimento de atividades agrícolas e industriais até o século XIX. A partir daí, iniciam-se ações de abastecimento e esgotamento sanitário por uma preocupação de saúde, em especial com a ameaça de epidemias em áreas urbanas. Este período é identificado como a primeira fase das políticas voltadas para o saneamento (Heller *et al*, 2018).

O Estado se responsabiliza por controlar doenças através do saneamento nas principais cidades do período, transferindo, através de concessões, esses a maior parcela desses serviços para a iniciativa privada, principalmente empresas inglesas, no primeiro momento, e em seguida norte-americanas. Esse modelo

¹ Santos, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico Científico Informativo*. / Milton Santos - 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

de importação de tecnologias para o setor vai gerar, mais à frente, uma problemática de natureza técnica, proveniente da implementação de mecanismos desenvolvidos para determinadas condições físico-geográficas utilizadas em regiões muito distintas. Além disso, o modelo de rede de distribuição hídrica baseado no europeu traz consigo a cobrança dos serviços (Britto *et al*, 2012). Como consequência deste movimento, as fontes de distribuição públicas são desativadas.

O fornecimento do serviço mediante pagamento cria uma tendência espacial da distribuição hídrica em regiões com consumidores mais abastados, que representam uma pequena parcela da população. É assim que o saneamento passa a ser considerado uma mercadoria. Essas concessões, no entanto, têm fim no final do século XIX, de forma que o poder público passa a atuar nos serviços sanitários, à cargo dos municípios.

Na primeira metade do XX se estabelece uma visão sanitaria e com ela, iniciativas para aumentar a utilização de sistemas coletivos de abastecimento de água e esgotamento, sendo esta, a segunda fase do estabelecimento de políticas de saneamento. O período entre 1910 e 1930 é marcado pela criação de políticas nacionais de saúde pública no Brasil e, nestas, as noções de saúde e saneamento estão muito atreladas. Essa concepção não permanece ao longo da história, como veremos adiante.

2.2 As primeiras regulamentações institucionais

A partir de 1930, saúde e saneamento tomam caminhos distintos, uma vez que as políticas de saúde passam para um plano muito mais individual ao invés de coletivo. A década também é marcada por conflitos compreendendo o uso da água pelos municípios, estados e federação, além de setores privados nacionais e internacionais, em um contexto de crescimento expressivo das cidades brasileiras.

Em um momento de fortes investimentos em industrialização do governo Getúlio Vargas após o golpe de 1932, é decretado em 1934 o Código das Águas, a primeira regulamentação para a gestão de recursos hídricos, profundamente

pautada numa centralização das competências no governo federal. Em seguida é criado o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que fica responsável por sanear os vales do Rio Doce e do Rio Amazonas.

Já em 1960 a SESP torna-se Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP), criada com recursos da União e do capital internacional, principalmente norte-americano, passando a cuidar da assistência técnica para o saneamento de municípios, e por fim se consolida como Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

2.3 O Regime Militar, a centralização das políticas do saneamento e o Planasa

A Ditadura Militar, que teve início em 1964, representa ainda mais centralização no âmbito do setor público de saneamento e maior cisão entre este e o setor da saúde. A ampliação da cobertura do esgotamento sanitário foi uma das prioridades dos governos militares, mirando num desenvolvimento socioeconômico e das atividades industriais. Ao redor desses objetivos, temos a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e, em 1966, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Este último fica sob competência de gestão do BNH, e passa a ser utilizado como uma fonte dos investimentos em políticas de desenvolvimento urbano.

Em 1969 o Decreto-Lei nº 949 ampliou o escopo de investimentos no setor ao estabelecer regras para empréstimos envolvendo obras do saneamento básico e o controle da poluição das águas. Estes tornam-se os principais canais de oferta de serviços urbanos, estabelecendo um modelo em que uma agência do governo federal era responsável pelo financiamento enquanto agências locais cuidavam da implementação (obras, infraestrutura). A ligação entre as políticas de saneamento e saúde, portanto, é substituída pela relação com as políticas urbanas (Heller *et al*, 2018), intensificando ainda mais a ideia de saneamento atrelado ao desenvolvimento das grandes cidades.

O Plano Nacional de Saneamento (Planasa) de 1971 é o marco do governo militar para com as políticas de saneamento e ele expressa a consolidação da lógica empresarial. Essa é a primeira política de saneamento de âmbito nacional e se constitui num incentivo para que os órgãos municipais concedessem a prestação de serviços para as companhias estaduais de saneamento básico, as CESBs. Embora a constituição federal de 1967 colocasse as políticas e ações envolvendo saneamento sob responsabilidade dos municípios, estes perdem espaço para as CESBs, uma vez que o governo federal passa a direcionar fortes investimentos para a consolidação do plano. Através do Planasa, a iniciativa privada teve mais aberturas para participação nas obras de infraestrutura, visto a criação até mesmo de companhias estaduais de economia mista (recursos públicos e privados).

Para além dos recursos, no âmbito institucional, o Ministério da Saúde diminuiu sua participação no setor, que ficou na mão do setor de obras e habitação. Vale destacar que, desde o primeiro momento de ampliação de implementação de soluções de saneamento básico, este foi visto de uma perspectiva da engenharia sanitária, tecnocrática, e profundamente inserida na lógica do mercado da construção civil (Britto *et al*, 2012; Gonçalves, 2017).

Os municípios passaram a criticar essa centralização do governo federal sob o âmbito do BNH e iniciou-se a defesa do saneamento como um serviço municipal, que culminou na criação da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), em 1984, no contexto de transição democrática do país. A luta do Assemae tem seus frutos em 1985 quando os municípios passaram a ter acesso aos recursos do FGTS, antes repassados somente para as Cesbs. Também em 1985 é criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a política de saneamento passa a ser elaborada em seu bojo.

Embora o Planasa tenha representado um aumento na cobertura da rede de abastecimento de água e esgoto sanitário, ele ainda manteve padrões de desigualdade de acesso às parcelas menos abastadas, aspecto que passa a ser cobrado por diversos setores da sociedade, tendo mantido a tendência do serviço de se instalar em áreas mais ricas, por conta da cobrança pelos serviços, e urbanas, o que pode ser explicado pela política de saneamento estar

essencialmente associada à política urbana nesse período. Ademais, essa cobertura não trouxe consigo um tratamento dos resíduos envolvidos no abastecimento e esgotamento, gerando um crescimento na questão da poluição das águas. Novamente, a visão tecnocrática em detrimento da articulação multidisciplinar na gestão do saneamento e dos recursos hídricos (Britto *et al*, 2012).

2.4 Vazio institucional e financeiros da crise neoliberal - anos 1980 e 1990

Os anos 1980 são delimitados por uma forte crise econômica e expansão urbana significativa no Brasil. O BNH passava por problemas financeiros e, conseqüentemente, as companhias estaduais de saneamento. Foi extinto em 1986 e substituído, no tocante ao financiamento do saneamento, pela Caixa Econômica Federal, enquanto outras responsabilidades de regulamentação, administrativa e implantação passaram para diversos outros setores. Com isso, o próprio Planasa passa por uma forte crise. Instala-se um vazio institucional e político, onde o governo federal deixa de atuar na regulação do setor, perdendo seu caráter normativo, que fica à critério das próprias Cesbs (Heller *et al*, 2008). As políticas urbanas planejadas durante o período do regime deixam a agenda governamental sem terem sido concretizadas. Reforçando, novamente, que esse planejamento estava muito mais atrelado à uma lógica de mercado especulativa do que à importância do avanço dessas políticas públicas de forma integrada e universal (Gonçalves, 2017).

Essa é uma década, portanto, marcada pela desconstrução do Planasa, mas de forte articulação política, que culminou na Constituição Federal de 1988, conhecida por ter sido pautada em um amplo debate, impactada por mobilizações e movimentos sociais. Os anos seguintes são como uma janela de oportunidades para novos sujeitos políticos atuarem e pressionarem o poder público, colocando em cheque as lógicas estabelecidas até então. São conquistados diversos avanços nos âmbitos da política de saúde, da questão urbana, que influenciaram diretamente nas formas de se pensar o saneamento (Britto *et al*, 2012). Essas conquistas se deram a partir do movimento pela

reforma urbana, que podemos destacar Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) como um espaço/entidade de enorme importância. É a partir do FNRU que há a conquista da Lei Federal do Desenvolvimento Urbano, e nele o saneamento ambiental é definido como um direito.

A questão do saneamento como um direito ou como mercadoria passa a permear as decisões políticas para o setor a partir daí e, uma vez que a participação social se torna possível, notou-se um avanço na articulação de diversos atores sociais interessados como as Cesbs, engenheiros, empresas privadas, municípios e movimentos sociais (Heller *et al*, 2018).

A Constituição, embora tenha avançado em pontos importantes do planejamento urbano, foi muito incipiente quanto à normatização das políticas de saneamento. Durante os anos 90, no governo Collor e através de financiamento do Banco Mundial, é criado o Programa de Modernização do Setor de Saneamento com o objetivo de levantar estudos para dar suporte técnico à uma política que envolvia investimentos privados no setor.

O governo seguinte, do presidente Fernando Henrique Cardoso, inaugurou uma nova política de desenvolvimento urbano com responsabilidades ainda mais distribuídas e sem diálogo, entre o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Saúde (MS), o Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, a Caixa Econômica Federal e o Projeto Alvorada. Este último foi criado em 2001 para investimentos em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Além dessa pulverização, essa gestão é repleta de privatizações de empresas públicas sob a agenda neoliberal em detrimento de uma política nacional de saneamento. Em 1997 é criada a Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA) em resistência às políticas de austeridade que envolveu a atuação de diversas organizações sociais, governadores, as Cesbs e funcionários do setor. No entanto, a abertura para o controle social das políticas e o diálogo entre entes federativos não encontrou espaço para ampliação. No ano seguinte os financiamentos do FGTS para órgãos públicos foram suspensos, reforçando a política de favorecimento da iniciativa privada e desmonte de instrumentos públicos (Gonçalves, 2017). As ações de implementação do saneamento ficam ainda mais vinculadas à uma lógica empresarial, voltada ao

mercado e condicionadas ao lucro, que as distanciou do que está determinado na constituição quanto à saúde como um direito.

Podemos dizer então que, na década de 1990, as conquistas do começo da redemocratização ficaram apenas no papel, sem a definição de diretrizes para a implementação concreta tanto na esfera institucional quanto política, e menos ainda material. Isso demonstra que a política consolidada anteriormente se torna um impasse para mudanças, na forma de obstáculos jurídicos e financeiros (Britto *et al*, 2012). Veremos esses obstáculos de forma mais aprofundada. Esse período turbulento e de instabilidade representa, ao mesmo tempo, um período de muita articulação dos atores sociais do setor por meio da articulação de várias associações.

2.5 A redemocratização, os governos Lula e a Lei Nacional de Saneamento - o primeiro marco regulatório do saneamento

Teremos uma guinada progressista, no geral e na área das políticas voltadas para o saneamento, a partir do primeiro governo Lula. A criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), no âmbito do Ministério das Cidades (Municipalidades), com a incorporação de setores progressistas do saneamento no Estado através da distribuição de cargos. Foi idealizada a Conferência das Cidades, e eleito um Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), um órgão deliberativo com a participação das associações interessadas, responsável por elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. A composição de entidades institucionais foi fundamental para os rumos que tomou a implementação do Estatuto da Cidade. O Estatuto representa uma modificação na norma que prioriza a visão de saneamento enquanto um direito, o que remete ao princípio de universalização (Heller *et al*, 2018).

Esse foi um período em que houve uma crescente preocupação com a intersectorialidade, diferente das políticas anteriores que não se abriam para a uma ação mais transversal (Britto *et al*, 2012). Essa movimentação teve como resultado um marco regulatório, a Lei 11.445/2007, chamada Lei do Saneamento, onde diretrizes de fato passam a regular o setor nacional. Contou

com concessões de todas as partes, e foi permeado pelas maiores questões que envolvem a política de saneamento. Mesmo assim, representou um enorme avanço histórico nos campos jurídico e institucional. Estão declarados no texto desta lei princípios fundamentais envolvendo universalização, a integralidade das atividades e componentes dos serviços do saneamento básico, a noção de saneamento básico como política de saúde e combate à pobreza, entre outros. A definição mais clara dos mecanismos de fiscalização e transparência do setor como, por exemplo, a criação do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico, que expressa uma evolução na possibilidade de implementação real de políticas.

A Lei do Saneamento foi atravessada, no entanto, por outras políticas controversas, que por vezes e em alguns aspectos se impõem de forma negativa. Há também a questão de que algumas concessões na elaboração da própria lei se tornam impedimentos para que a política de saneamento avance de fato, como o caso desta ser uma política federal, e não nacional, e portanto não regulamenta as ações em outras esferas (estaduais e municipais), dificultando uma maior articulação.

Para além das problemáticas da Lei do Saneamento, temos a Lei nº 11.107 de 2005 (Lei do Consórcio Público), que cria regras para a gestão associada de serviços públicos interfederativa, que vai na contramão da tentativa de incentivar a municipalização dos serviços. Junto à Lei do Consórcio existe a Lei nº 11.079/2004, normativa para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) na administração pública. Além disso, o saneamento não passa a ser uma política constitucional como a urbana, a saúde, do meio ambiente. Como bem resumido neste trecho:

Ou seja, uma lei não pode ir além da constituição e, no caso do saneamento, faltam diretrizes constitucionais para balizar a atuação da União no sentido de construir uma política nacional mais uniforme e capaz de atuar sobre as desigualdades territoriais e jurisdicionais. Em síntese, não foi criado um sistema nacional de saneamento básico como o SUS ou o Suas (Sistema Nacional de Assistência Social) que pressupõem relações entre partes. Apesar disso, na perspectiva da União, a lei pode contribuir para uma atuação menos errática ou dispersa e mais

coordenada a partir das diretrizes definidas (HELLER et al, 2018, p. 21).

A terceira política controversa externa à Lei Nacional do Saneamento é o Plano de Aceleração do Crescimento 1 (PAC 1), estabelecido para o período de 2007-2010. Foi o responsável pela retomada de financiamento de prestadores públicos, após o histórico fim do BNH, a crise do FGTS e por fim, o enorme corte de gastos para empresas públicas nos anos 1990. Assim como a Lei do Consórcio Público e das PPPs, o PAC atravessa a Lei do Saneamento, essencialmente no que tange os processos democráticos que a possibilitaram, pois realoca recursos de cima para baixo, sem nenhum tipo de controle social, e de forma contraditória, abrindo espaço para atração do capital privado no setor. Sobre isso:

A maior parte das obras que receberam recursos do PAC 1 segue o modelo anterior de intervenção no território, desconsiderando a dimensão da intersetorialidade, operando por meio de grandes empreiteiras, sem inovação tecnológica, sem vinculação com a gestão dos serviços e sem contar com qualquer mecanismo de controle social para acompanhamento e avaliação (BRITTO et al, 2012, p.74).

Portanto, as mudanças previstas pela Lei 11.445/2007 ficaram encravadas pelo próprio processo político e pelo contexto maior do governo federal, as pressões das bases do governo e dos setores empresariais, “fazendo com que se oscilasse entre a promoção do saneamento básico como direito e a construção do saneamento básico como negócio” (Heller *et al*, 2018, p. 63). Nessa lógica, o saneamento é mercadoria e o Estado deve intervir como garantidor do acesso para todos os cidadãos, não como provedor do serviço em si.

2.6 O Plansab, os governos Dilma e a descontinuidade do PAC

No ano de 2008 o ConCidades aprova o Pacto pelo Saneamento Básico, que tem como objetivo a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). O Plansab viria a ser discutido nos anos seguintes até sua aprovação

no ano de 2013, já no primeiro mandato de Dilma Rousseff, somando, assim, 7 anos de elaboração, que passou por mais 2 fases, sendo elas a elaboração de um estudo sobre o Panorama do Saneamento Básico no Brasil, junto à equipes da UFMG, UFBA e UFRJ em parceria com o MCidades, entre 2009 e 2010, tendo como resultado uma prévia do Plansab que, por último, passa por consulta pública. Somente dois anos depois, portanto, é aprovado o Plano Nacional de Saneamento Básico, um importante instrumento orientador da Política Nacional de Saneamento, que deu um salto no quesito do planejamento do setor. Devemos levar em conta que, um planejamento que tenha em vista um horizonte, capaz de estabelecer estratégias e, principalmente, estimar recursos para a efetivação das políticas, se torna possível justamente pela continuidade do PAC. O Programa de Crescimento ofereceu uma estabilidade na implementação de políticas públicas que antes não existia e, logo, este é um ponto fora da curva das críticas ao PAC (Heller *et al*, 2018).

O Plansab é constituído de 3 macroprogramas, que consistem em: (i) saneamento básico integrado, (ii) saneamento rural e (iii) saneamento estruturante. Cada um destes aspectos traz consigo definições para ações estruturais, gestão e ampliação dos serviços que abarca importantes pontos deixados de lado na Lei Nacional do Saneamento Básico, o que caracteriza uma continuidade nas políticas dos dois governos anteriores.

Assim que aprovado, é criado o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico pelo Decreto 8.141/2013, coordenado pela Secretaria do Saneamento do MCidades, que deveria fiscalizar e equacionar os resultados do Plansab à medida em que sua aplicação acontecia.

O governo Dilma é também marcado pela segunda etapa do PAC, chamado PAC 2, já assinado em 2010 para início no governo seguinte, para incorporar obras do PAC 1 não concluídas ou não iniciadas, além de financiar novas ações. O saneamento recebeu mais recursos ainda, inclusive atrás da alocação para urbanização de favelas. Porém, a própria viabilização do PAC 2 representou, assim como no caso da primeira etapa do Programa, um atropelamento da Lei nº 11.445/2007, representando obstáculos burocráticos

para o estabelecimento de contratos entre entes públicos, principalmente para as prefeituras.

Ainda no ano de 2013 é publicada a Portaria nº 280, de 25 de junho de 2013, do Ministério das Cidades, que determina que a iniciativa privada pode ter acesso à recursos para obras de saneamento básico. Essa Portaria veio da pressão da própria iniciativa privada e das Cesbs, mas foi muito mal recebida pelos municípios e outros setores contrários à privatização dos serviços do saneamento básico, tendo o ConCidades determinado que a mesma fosse revogada, mas o pedido foi negado pelo MCidades. Esta Portaria foi a abertura dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para o capital privado e, portanto, responsável pela continuidade da política anterior, baseada na lógica de mercado.

Muitos empreendimentos do saneamento básico foram concluídos no ano de 2014, mas ficou avaliado que o processo demorava mais do que as metas estabelecidas. No entanto, apesar do crescente cenário de tensão político econômica, “a expressiva carteira de investimentos do PAC oferecia uma perspectiva positiva de investimentos no futuro próximo” (Heller *et al*, 2018, p. 76), representando que o setor de saneamento havia sido imbuído de uma lógica de mercado ostensiva, comprovado pelo repasse de diversos empreendimentos para grandes construtoras como a Odebrecht Ambiental, com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), Caixa-FGTS.

As problemáticas causadas pela contradição entre PAC e Plansab envolvem, principalmente, o controle social dos projetos e o acesso ao financiamento por parte dos titulares. As ações facilitadas pelo PAC, por sua vez, não possuíam, muitas vezes, bons planejamentos, por conta de não terem que cumprir com as diretrizes do Plansab, muitas vezes implementavam obras de baixa capacidade técnica, além de tornar difícil o monitoramento e a avaliação, uma vez que as iniciativas com este propósito encontravam-se no âmbito do Plansab, não do PAC. A ausência de intersetorialidade concreta é refletida, portanto, em obras que não inovam tecnicamente (BRITTO *et al*, 2012), se tornam muito onerosas e de baixa qualidade, sendo assim, “o quadro das obras de saneamento básico do PAC é marcado, portanto, pelas características da administração pública municipal e pela fraca capacidade técnica de

determinadas companhias estaduais de água e esgoto” (Heller *et al*, 2018, p. 76). O impasse é técnico e institucional, e não financeiro.

O segundo mandato de Dilma Rousseff foi marcado, para além de sua brevidade, por uma inflexão na política econômica voltada para um corte de gastos públicos, induzido pelo contexto de desaceleração na economia. O Decreto nº 8.407 de 24 de abril de 2015, estabelece um teto de gastos para o PAC. Porém a política de corte de gastos não minimiza os efeitos de desaceleração na economia, pelo contrário, a aprofunda, uma vez que a “perspectiva positivo de investimentos no futuro próximo” que existia no ano anterior, se mingua sem a possibilidade de novos investimentos, gerando prejuízos para a esfera do emprego, da renda e do consumo - sendo o incentivo ao consumo uma das políticas mais expressivas dos governos do PT.

2.7 Governo Temer e a desconstrução da institucionalização das políticas de saneamento

O que vem a seguir é ainda mais avassalador para as políticas até então construídas ao redor do planejamento, não só para o saneamento básico, mas para diversas outras políticas sociais. Com o atribulado processo de impeachment de Dilma Rousseff em maio de 2016, temos o início do mandato do interino Michel Temer, um governo que nasce no seio de uma grande oposição popular dado os questionamentos de sua validade, além das indicações de retrocesso em direitos conquistados historicamente, que “deu indicações de que não tinha nenhum compromisso com a proposta de saneamento como direito social” (Heller *et al*, 2018, p. 79).

Tanto os temores quanto às indicações se comprovaram e, como uma de suas primeiras políticas, extinguiu as competências do Conselho Nacional das Cidades a partir do Decreto nº 9.076/2017, que seria indicado inteiramente pelo governo federal. No âmbito da política econômica federal, Henrique Meirelles, o então ministro da Fazenda, elaborou a Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos da União por 20 anos ao final de 2016. As políticas de saneamento passam, novamente, a não ter uma fonte concreta de investimentos e, como alternativa, surge a captação de recursos privados. Cria-se o Programa de

Parcerias de Investimentos (PPI), que passa a ser responsável pela concessão e desestatização de diversos empreendimentos do saneamento (e de outros setores), como as companhias estaduais de saneamento. Sendo assim, grande parte dos recursos alocados na criação de infraestruturas ao longo de oito anos (a duração do PAC, basicamente), foi escoado para benefício do capital privado. A conjuntura de crise fiscal de alguns estados foi utilizada para pressionar os governadores a adotarem o Programa. Com este intuito, foi aprovada a Lei complementar nº 159/2017, um “Regime de Recuperação Fiscal dos Estados” como contrapartida do recebimento de recursos para as Cesbs.

As propostas para o setor do saneamento básico formuladas no governo Temer foram em torno de alterar o marco regulatório, o que ocorreu de forma muito pouco participativa. O envolvimento dos atores sociais como um todo na elaboração das novas medidas é muito raso, realizado através de oitiva, uma vez que o ConCidades deixou de ser um órgão deliberativo e que atua de forma ativa na elaboração de avaliações para o setor. Esse papel ficou com a Casa Civil, e o documento idealizado por ela foi chamado Diagnóstico Saneamento. Dentre as principais propostas devemos destacar a centralização da maioria das responsabilidades no Ministério das Cidades, enquanto outras ficaram à cargo da Agência Nacional das Águas (ANA), à época, e hoje Agência Nacional das Águas e Saneamento, o foco em aumentar as participações privadas e a revisão do Plansab. Vale ressaltar que o MCidades e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao qual estava vinculado à época a ANA, tinham poucas articulações, o que dificultaria a realização de suas competências de forma articulada e eficaz.

A revisão do Plansab, no entanto, não se dá de maneira alguma da forma como foi desenvolvido, durante um longo período de elaboração, como já destacado. Em 2016 é publicado o Acórdão do TCU 3180/2016 que realiza uma auditoria no MCidades a fim de avaliar a contribuição das políticas e ações envolvendo o serviço de esgotamento sanitário no país para gestão federal dos recursos hídricos. É incumbido à Casa Civil a institucionalização de uma instância interministerial de coordenação dos responsáveis pelo saneamento básico para a efetivação de melhorias nesses serviços. O TCU responde a esta resolução com uma Medida Provisória (MP) para alterar a estrutura institucional

de gestão de serviços do saneamento básico, alterando em uma canetada a Lei do Saneamento Básico e da ANA.

Essa estratégia e seus conteúdos revelam a política do governo Temer, uma vez que utiliza uma MP para aprovar uma alteração em uma Lei que envolveu inúmeros esforços participativos para ser elaborada. Por que a alteração da Lei de Saneamento precisaria ser urgente? Ainda mais ela, que passou por um processo de consulta pública e da contribuição de diversos setores da sociedade envolvidos com o saneamento básico. Isso leva à instabilidade do setor, à centralização novamente da política e esvazia os mecanismos de controle social desenvolvidos.

A MP possui diversas controvérsias, que colocam em cheque as principais diretrizes elaboradas para o saneamento como a determinação da ANA como agência reguladora do setor de saneamento, uma vez que já era responsável por recursos hídricos e os dois setores possuem diferentes marcos regulatórios. Além disso, esta não seria dotada de capacidade técnica para a realização de suas incumbências. Essas responsabilidades já pertenciam ao MCidades pela determinação da Lei 11.445/2007. As decisões da MP criam uma nova estrutura que levanta diversas dessas questões operacionais.

Outro ponto importante da MP é escancarar as portas do setor do saneamento para o capital privado, quebrando com o preceito de estrutura de cooperação entre entes públicos, atrapalhando formas de prestação direta e praticamente obrigando municípios a recorrerem à iniciativa privada para terem acesso aos serviços de saneamento básico. Esta lógica causa prejuízos até mesmo para as companhias estaduais de saneamento, pois passam a ter que concorrer com empresas privadas.

Compreendemos então que houveram marcos regulatórios com diversos avanços para a política de saneamento no Brasil durante os governos do PT, com foco no segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff. Estes foram atropelados tanto pela estratégia contraditória de planejamento destes governos, quanto por mecanismos firmados anteriormente a eles. Ambos provocaram entraves muito significativos para a progressão da visão municipalizada dos serviços de saneamento básico, como um direito fundamental dos cidadãos brasileiros, e a aplicação - para além da idealização -

de políticas intersetoriais para ampliação de sua universalização, de uma cobertura de qualidade, como defendidas ao longo dos anos. Neste sentido, também destacamos o processo político nos resultados, uma vez que constatamos que a disputa de forças dos atores envolvidos é contínua, colocando, de um lado, setores da sociedade comprometidos com políticas sociais para o povo, e, de outro, o capital privado e seus próprios interesses.

2.8 Contexto atual

Os dois anos e meio de governo Temer foram marcados por uma forte crise política, polarização e disputa entre oposição e a base que defendeu o golpe de 2016. Já no ano de 2018, o clima das eleições presidenciais foi marcado por um discurso que defendia radicalmente a adoção de políticas neoliberais e, conseqüentemente, a ânsia pela desestatização de diversos setores. No ano de 2019 iniciou-se o mandato de Jair Bolsonaro que apoiado por setores da elite política, empresarial e latifundiária brasileira, mostrou-se desde o início um governo que estava alinhado aos interesses destes setores. Além disso, em 2020 a pandemia do Covid-19 escancarou diversos problemas de gestão e serviu de ponto de argumentação para acelerar propostas de mudanças na lei que regulamenta o saneamento no Brasil.

Neste contexto, a Lei nº 14.026/2020 é institucionalizada, atualizando o Marco Legal do Saneamento Básico, instituído no ano de 2007 pela Lei nº 11.445, a “Lei do Saneamento”. Dentre algumas novas diretrizes, lei regulamenta a extinção dos contratos que envolviam parceria direta de estados e municípios com prestadoras públicas de serviços de saneamento, sem licitação, e obrigação de abertura de ampla concorrência. E o que isso implica em prática? A medida foi adotada sob a perspectiva de abrir caminho para aumento da participação da iniciativa privada no setor, apoiando-se no discurso de uma suposta maior eficiência da iniciativa privada.

Outro ponto de mudança é o papel regulatório da ANA, renomeada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, que deve ser maior a partir do novo marco. A agência deve ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento

Regional. É criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), que deve guiar e assessorar tecnicamente as políticas de saneamento, aglutinando os ministros do Desenvolvimento Regional, como presidente do Comitê, o ministro-chefe da Casa Civil, além dos ministros da Saúde, Economia, Meio Ambiente e Turismo. Além dessa modalidade de contrato, a lei permite também a prestação regionalizada dos serviços, mas a região não precisa ser contígua. A maior preocupação envolvendo o tema é possibilidade desse fator gerar ainda mais desigualdades espaciais entre a distribuição dos serviços de saneamento. De maneira geral, a ideia da regionalização está tecnicamente configurada para proteger áreas deficitárias, aglutinando-as com áreas superavitárias, a fim de que haja um esquema de compensação – processo já previsto e articulado entre empresas estaduais.

Embora as responsabilidades da agência reguladora tenham crescido ainda mais, o Decreto nº 10.686, de abril de 2021, que se popularizou por profundos cortes na educação, também determinou congelamento dos recursos da ANA em R\$21,7 milhões. Acerca do assunto, Léo Heller (colocar referência acadêmica) expôs para a Carta Capital em janeiro de 2020², maiores detalhes sobre essa dinâmica:

Quer dizer, o problema é que esses financiadores, investidores, não estão interessados em prestar serviços de água e esgoto, estão interessados em reproduzir o capital. Então, o saneamento perde completamente o seu papel de serviço com uma função social, que visa garantir o direito humano ao acesso a esse serviço.

A lei também ignora a questão tarifária, que é o que mais afasta os cidadãos e regiões mais pobres do acesso aos serviços, e deixa de fora a questão do tratamento do esgoto. Como já observamos, o tratamento do saneamento básico como forma de gerar lucro tem como resultado justamente o contrário da universalização, e essa tendência é que preocupa, novamente, setores que lutam pela validação do saneamento enquanto um direito humano

² OHANA, Victor. Relator da ONU: novo marco do saneamento pode aprofundar desigualdade. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/relator-da-onu-novo-marco-do-saneamento-pode-aprofundar-desigualdade/>. Carta Capital, 22 jan. 2020.

fundamental. Outras críticas são postas como, por exemplo, o encarecimento do serviço sem melhoria de qualidade.

3. A EVOLUÇÃO DO SANEAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

A criação dos serviços de saneamento na cidade de São Paulo teve início por volta do final do século XIX, período posterior a cidades como o Rio de Janeiro, que já desenvolvia sistemas de distribuição de água no início do mesmo século, como vimos anteriormente. À princípio, isso se deveu, como em outras partes do país, ao vínculo entre a estruturação do setor de saneamento com o desenvolvimento histórico-econômico dos territórios brasileiros: o Rio de Janeiro, antiga capital do país, já se destacava como centralidade econômica, enquanto São Paulo somente assume certo protagonismo com a ascensão do ciclo do Café.

Junto com o desenvolvimento econômico, neste primeiro momento, advindo de uma profunda ligação com a mais importante atividade de caráter agroexportadora daquele momento, o estado de São Paulo viu sua população crescer em um curto espaço de tempo, a qual chegou a dobrar em um período de vinte anos e atingiu uma quantidade de 837.354 habitantes segundo o Recenseamento Geral de 1872, número considerado expressivo dado o contexto histórico. A grande virada que garantiria a consolidação da região como o mais importante centro econômico do país, no entanto, aconteceria somente nas primeiras décadas do século XX, através do estabelecimento dos primeiros conjuntos de indústrias na cidade.

A acumulação de capital proporcionada pelo café criou as condições ideais para o processo de industrialização de São Paulo, concentrando investimentos em infraestrutura e atraindo mão de obra para onde viria a se tornar a maior região metropolitana do país, sendo caracterizada por abrigar um parque industrial diversificado, atividades comerciais e de serviços, juntamente um centro urbano que se consolidaria de maneira veloz.

A conjunção desses dois fatores, desenvolvimento econômico e rápido crescimento populacional, culminou no também rápido avanço de uma população morando em situações nem sempre adequadas no ponto de vista de acesso a serviços de limpeza urbana e de acesso a água em boas condições de uso, isso principalmente nos locais menos abastados da cidade. Já sob a

perspectiva da expansão econômica, é indissociável a necessidade da garantia de uma infraestrutura adequada, ao menos do ponto de vista do desenvolvimento de processos básicos de produção. Desta forma, foi posto como prioritário a expansão dos serviços de saneamento nas áreas em que se desenvolviam os centros que viabilizavam a circulação de capitais.

Desta forma, o crescimento veloz e exacerbado da cidade em conjunção com as ainda incipientes políticas públicas de saneamento e saúde no decorrer das décadas da primeira metade do século XX, marcaram o avanço de um quadro epidemiológico da cidade que pioraria de forma significativa. O agravamento da situação, no entanto, foi visto como risco eminente ao desenvolvimento da indústria e do comércio na cidade, já que “o saneamento já era associado à viabilização das relações de produção no espaço urbano” (Rezende; Heller, 2008).

É importante neste ponto reforçar a profundidade da relação entre o desenvolvimento de uma elite econômica nacional e o saneamento para além do aproveitamento e acesso a tais serviços pela indústria. E é a este sentido a que remetem os autores Rezende e Heller (2008), uma vez que se acompanha também nesse período, um momento muito próspero em investimento em infraestrutura através da expansão física das redes de abastecimento de água. Neste contexto, vale lembrar que o governo militar foi responsável por centralizar tais investimentos e garantir recursos para o saneamento através do PLANASA, contribuindo, como visto anteriormente, para a expansão de determinados agentes privados através de recursos e investimentos públicos.

Pensando em toda essa conjuntura, São Paulo é o lugar onde essa mobilização acontece de forma intensa: a cooperação entre capitais e o Estado criam as condições propícias para concretização de um projeto consistente de expansão do saneamento. Aderindo a um plano nacional que incentivou o surgimento das Companhias Estatuais de Saneamento- as CESBs - nasce, em 1973, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a Sabesp.

3.1 Sabesp e a Gestão para o Lucro

A criação da Sabesp foi um marco na história do saneamento de São Paulo, redirecionando o modelo de governança no qual os serviços compreendidos pelo setor eram antes baseados. Vale ressaltar, por exemplo, que esse novo modelo acarretou uma centralização do planejamento das redes sanitárias sob instância do governo estadual, enfraquecendo as instâncias mais locais de serviços urbanos. Nesse sentido, a Sabesp foi concebida enquanto empresa de saneamento de economia mista que, em toda essa conjuntura, tinha um propósito bem definido enquanto estratégia econômica. Atendendo a uma tendência de estruturação do saneamento surgidas já na década de 1950, observou-se a elaboração de um modelo de gestão centralizado em detrimento de um modelo de serviços de natureza autônoma.

Esse modelo gestão ainda previa como recurso de viabilização financeira a implementação do conceito de sustentação tarifária, ou seja, as empresas de saneamento deste tipo tinham como princípio a ideia de que a água consumida deveria ser paga e que, no caso do acesso por parcelas mais pobres da população, era preciso criar tarifas sociais a fim de garantir condições básicas de higiene e alimentação a toda ela (Rezende; Heller, 2008).

No entanto, sabemos que a realidade do acesso ao saneamento é amplamente desigual, até mesmo em São Paulo, região que, como vimos até agora, é a que mais atraiu o interesse de investimentos do Estado e do mercado, uma vez que a intensa adesão a um modelo de desenvolvimento do saneamento pautado na lógica financeira encontrava terreno fértil para crescimento em um contexto de expansão de setores como o industrial e o de serviços que podiam pagar pela infraestrutura utilizada.

Por outro lado, no período auge do Planasa, o proporção de residências com ligação de água que contavam também com o acesso a serviços de esgoto era de 56% em 1970 e passa a atingir 45% delas em 1981, indicando, na verdade uma estagnação da expansão dos serviços frente ao crescimento da cidade, sobretudo para uma população que vivia em condições de vulnerabilidade, e que

era em sua maioria, migrantes que chegavam à cidade para compor boa parte do operariado industrial (Bueno, 1994).

Ainda segundo Bueno (1994), no início da década de 1970, a cidade de São Paulo viu o número de favelas se multiplicar e, de acordo com números do Censo de Favelas do Município de São Paulo de 1987, ao menos metade delas estavam localizadas perto de rios e córregos. No entanto, eram estas as áreas que mais sofriam com carência dos serviços básicos de saneamento, criando um ambiente insalubre tanto do ponto de vista ambiental, aumentando os índices de poluição de recursos hídricos, quanto do ponto de vista de acesso dessas pessoas a serviços públicos essenciais.

Esta situação, no entanto, não é reflexo de uma simples falta de investimento no setor, mas sim das áreas prioritárias em que se foram direcionados tais investimento pela própria Sabesp: as que se autossustentariam do ponto de vista de cobrança das tarifas de consumo e as que garantiriam lucratividade. Além disso, observou-se descompasso entre a cobertura dos serviços de água frente aos demais. Em um primeiro momento, o resultado dessa movimentação foi positivo: a expansão da rede de água influenciou diretamente na diminuição da mortalidade infantil nas décadas de 70 e 80, no entanto, resultaram em uma lacuna nos serviços de captação e tratamento de esgoto que se perpetua até hoje. Das áreas de cobertura em que a Sabesp atua atualmente, 17% não tem esgoto coletado e 27% não tem tratamento de esgoto, ao passo que, segundo a empresa, a cobertura de distribuição de água chega a 100% dos domicílios. (Sabesp, 2020)

No entanto, existe um ponto relevante para entender esses números: a Companhia não considera o número total existente de demanda, uma vez que se referem somente aos domicílios formais, ou seja, favelas não necessariamente estão sendo contabilizadas, sendo que as famílias residentes dessas áreas são normalmente as que tem menor assistência desses tipos de serviços e comumente os acessam de forma clandestina, podendo aumentar o risco de contaminação da água consumida e do ambiente ao redor dessas moradias (Borges, 2016).

Essa relação fica evidente ao analisarmos a diferença da cobertura dos serviços de saneamento e sobretudo de esgotamento sanitários nos municípios

onde a concentração de domicílios subnormais é maior. Esse é o caso, por exemplo, de municípios como Cubatão, São Francisco e Carapicuíba, em que são registrados índices abaixo até mesmo da média nacional, como demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 - A participação dos Domicílios Subnormais, no Total de Domicílios, e o seu Atendimento pelas Redes Gerais de Água, Esgoto ou Pluvial em 2010

Regiões e Municípios Atendidos	Total de Domicílios	Domicílios Subnormais	Rede geral de Água	Rede geral de Esgoto ou Pluvial
	Nº absoluto	Porcentagem %	Porcentagem %	Porcentagem %
Brasil	60.544.880	5.3%	88.3%	56.3%
Sabesp	9.775.711	7.0%	96.3%	64.9%
São Francisco	2.979	67.6%	85.1%	2.4%
Cubatão	51.298	28.9%	72.3%	11.7%
Santana do Parnaíba	32.71	3.4%	97.3%	16.4%
Carapicuíba	116.316	6.6%	88.8%	46.4%
Osasco	223.394	9.6%	94.8%	53.1%
Guarulhos	418.171	13.8%	95.9%	53.6%
Santos	155.364	6.9%	99.1%	53.6%
Guarujá	111.05	23.5%	84.3%	58.6%
São Paulo	3.929.601	9.0%	97.8%	67.4%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000 e 2010.

Outro ponto importante para entender o avanço de determinados serviços de saneamento em detrimento de outros nos leva novamente a discussão acerca do Planasa: O condicionamento dessas empresas a se tornarem lucrativas induziu como alternativa à autonomia financeira, a adoção de receita através da tarifa cobrada aos usuários, que teria como papel sustentar a empresa e seus investimentos. Este ponto é, inclusive, bastante relevante para entender a dinâmica de expansão dos serviços pela Sabesp: o investimento na distribuição de água tem retorno mais rápido e custo de operação mais barato se comparado ao de esgoto.

Mas apesar das contradições nas ações de ampliação dos serviços de saneamento, é inegável que o alcance tenha se expandido de forma rápida, o que foi importante dada a morosidade de ação pelo Estado em momentos anteriores, tornando os anos 70 e primeira metade dos 80, período significativo para a melhora das condições sanitárias para os habitantes da Região Metropolitana de São Paulo.

O fim do BNH em 1986, no entanto, virou esse jogo e com o governo federal investindo menos, não só na Sabesp, mas também nas demais empresas estaduais, acentuou-se a dependência dos empréstimos internacionais para cobrir o déficit de acesso, que ainda era profundo e preocupante. Vale ainda nos conectarmos com o fato de que a grave crise econômica que assolou a população foi revertida em um descompasso entre a arrecadação originada pelas tarifas cobradas e o ritmo de crescimento da inflação.

A década de 90 foi marcada pelo aprofundamento de uma crise que colocou em evidência a disputa entre dois projetos: um ancorado na articulação entre municípios e sociedade civil, que se colocava em oposição ao governo federal e agências internacionais que incitavam o avanço das privatizações nos mais diversos setores – e incluindo o de saneamento. Para a Sabesp, esse período foi marcado por mudanças institucionais, operacionais e técnicas, que tinham forte inclinação para o início de um processo de privatização.

Mais de uma década depois, período mergulhado em incertezas, a Sabesp não foi totalmente privatizada. No entanto, passou por um processo de abertura de mercado. Segundo Moreira (2008) tal processo era de toda forma inevitável, ao passo que a combinação da desvalorização cambial, somada a alta dependência de empréstimos internacionais tornou o ambiente instável. A abertura de capital afetou a expansão das relações financeiras, econômicas, sociais e ambientais, como veremos a seguir.

Hoje em dia, a Sabesp se consolidou como a mais importante empresa do ramo no Brasil e uma das maiores do mundo, sendo classificada na 40ª posição no ranking das mil maiores empresas não financeiras do Brasil em 2016 (Valor, 2017). Em 2020, a empresa fechou o ano com lucro líquido de R\$973,3 milhões e receita de R\$17,7 bilhões (Sabesp, 2020). Além disso, passou por um intenso processo de financeirização, tendo ações negociadas no Novo Mercado da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&F Bovespa) e na New York Stock Exchange (Nyse) (ADR nível III) desde 2002, sendo o Estado de São Paulo seu acionista majoritário, detendo 50,3% de suas ações.

A entrada da Sabesp na bolsa de valores é mais um grande marco na história do saneamento em São Paulo, uma vez que agora reafirma-se a importância do lucro em todos os processos de tomada de decisão da empresa.

Nesse sentido, a Sabesp tem algumas obrigações a serem cumpridas perante seus acionistas: a empresa se compromete a distribuir, ao menos, 27% de lucro com os dividendos. Segundo Schapiro e Marinho (2017): “O perfil de distribuição de dividendos sugere que a administração da SABESP pode ter pendido desproporcionalmente para o interesse de seus acionistas em detrimento de seu mandato de política de saneamento”. Desta forma, questiona-se agora os pilares de prioridades da empresa: primeiramente garante-se o lucro, depois pensa-se em sua função social? Nesse sentido, Castro (2013) propõe:

Com isso, muitas companhias de serviço público são quase indistinguíveis de entidades privadas, uma vez que seus objetivos principais também passaram a ser a maximização dos lucros, a ampliação dos negócios (por exemplo, pela aquisição de fornecedores de outros países, nos quais eles efetivamente operam, como empresas multinacionais), e até a acumulação privada (por exemplo, pela oferta de ações nos mercados privados de capital (CASTRO, 2013, p. 64)

Com o passar dos anos, a Companhia conseguiu crescer cada vez mais e expandir seus lucros e a via de regra, o repasse de dividendos superou a proporção mínima que é de 27%. O pagamento de dividendos excedentes, no entanto, não necessariamente se reflete no crescimento de recursos para investimentos, mas tem como prioridade satisfazer as necessidades do mercado financeiro e seus acionistas, como tal o próprio Estado.

Tabela 2. Participação dos dividendos no lucro líquido da Sabesp (em %)

Principais Indicadores	Valor Nominal Acumulado (R\$ mil)	
	2007-2010	2011-2016
Lucro Líquido	4,116,597	9,445,238
Dividendo Pago	1,447,024	2,876,137
Dividendo Mínimo Obrigatório	977,692	2,243,244
Dividendo Excedente	469,332	632,893
Dividendo / Lucro Líquido (em %)	37.0	32.1

Fonte: Sabesp e Economática. Elaboração Neit-IE-Unicamp

À exemplo dessa dinâmica de priorização do lucro ao invés do cumprimento de função social, tem-se um dos momentos mais críticos que a Companhia enfrentou nas últimas décadas: a crise hídrica de São Paulo que se prolongou entre os anos de 2014 e 2015, na qual a população – principalmente periférica – sofreu com constantes e prolongados cortes no fornecimento de água (G1, 2014) em função da diminuição drástica dos níveis de Sistemas importantes de abastecimento da Região Metropolitana, como foi o caso do Cantareira. No entanto, desde 2002, momento em que a empresa se torna de capital aberto, nota-se um movimento de expansão de contratos ditos de “demanda firme”, que são, de maneira geral, contratos com indústrias e estabelecimentos comerciais que visam “fidelizar” os maiores compradores de água, em termos que acabam incentivando o alto consumo, independentemente da capacidade hídrica disponível. Segundo Arteta *et al.* (2015):

O programa prevê um consumo mínimo de água. Se a empresa consumir menos, pagará o valor completo de todo jeito. Se ultrapassar a quantidade acordada, paga a diferença. Ou seja, a empresa é penalizada se economizar, e instada a usar mais água, já que pagará de qualquer forma. Outro problema nesse tipo de contrato é que a Sabesp exige exclusividade de fornecimento, abandonando fontes alternativas de água como poços artesianos e caminhões pipa. A Sabesp finalmente reviu essa obrigação de consumo mínimo em março do ano passado, depois do agravamento da crise hídrica. Mas os descontos previstos pelos contratos de demanda firme continuam a vigorar. Uma característica desse programa de “fidelização” é que ele segue a lógica da venda a atacado: quanto maior o consumo médio de água da empresa, a tarifa é mais baixa, ao contrário do que a Sabesp exige dos usuários residenciais, que quanto mais usam, mais pagam. Os descontos na conta são generosos, chegando a 40% do valor [...]. (Arteta et al., 2015)

Como pontuado, duas políticas de preço diferentes foram firmadas, uma que beneficiou e protegeu as grandes empresas e uma que penalizou o cidadão comum num dos momentos de maior crise de abastecimento que São Paulo vivenciou: os sistemas chegaram ao seu limite e sob a premissa de evitar desperdícios, o governo do estado impôs redução de pressão na chegada dos

bairros, criando em prática uma forma de racionamento que acabou atingindo de forma mais acentuada as periferias da cidade.

É fato que a população periférica e/ou que está inserida em algum contexto de vulnerabilidade socioeconômica foram aquelas que mais tiveram dificuldades em acessar a água, seja ela de maneira quantitativa ou qualitativa. Em termos práticos, foi essa a parcela da população que mais teve dificuldades em armazenar água nos momentos controlados de distribuição, pois esta é também a que menos tem acesso a caixas d'água:

Há cinco meses, no auge da crise, o governo paulista anunciou que distribuiria caixas-d'água a moradores da periferia que, sem um reservatório em casa, sofrem mais as consequências do racionamento imposto pelo Estado por meio da técnica de redução de pressão na rede. [...] Com menos pressão, a água é empurrada com menor força nos canos, o que, na prática, deixa com menos água as casas em locais altos e mais distantes das represas de SP. [...] No auge da crise, o governo tucano responsabilizou famílias sem caixa-d'água pelo desabastecimento que ocorre há meses em alguns pontos (Lobel, 2015).

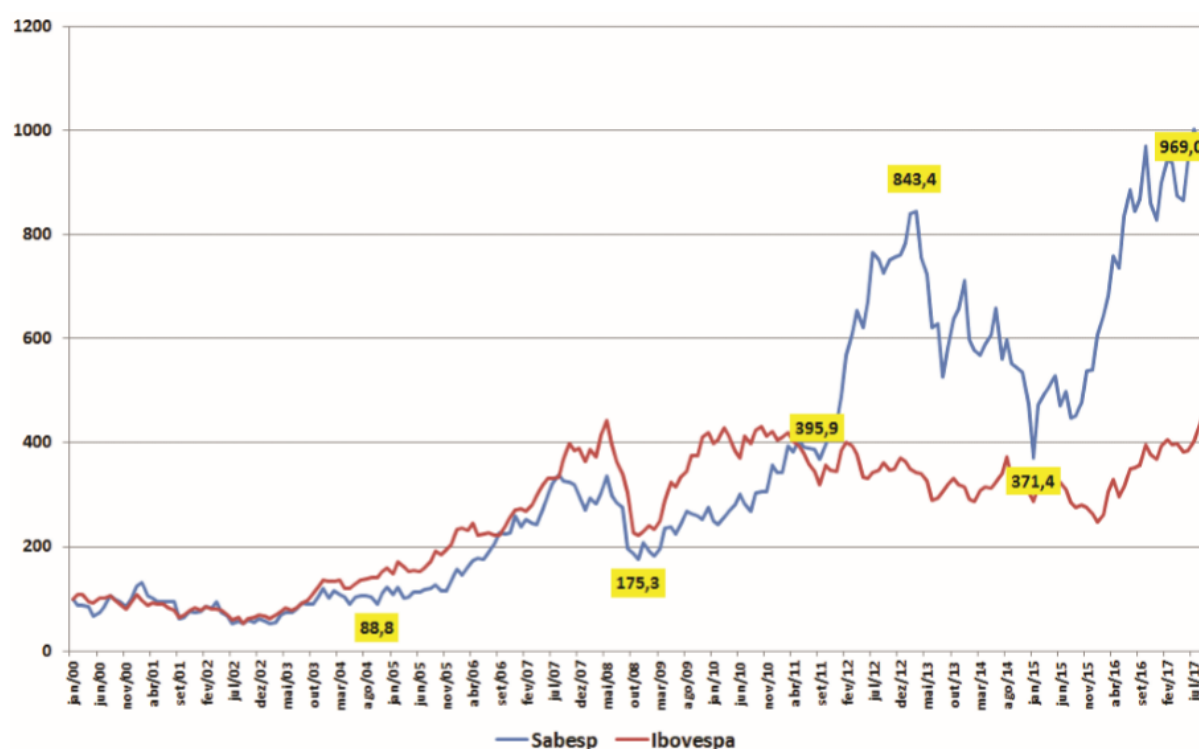
Assim, é possível vislumbrar como o acesso a água e ao esgotamento sanitário, tanto em termos qualitativos, quanto quantitativos, estão atrelados às desigualdades sócio-espaciais as quais está sujeita grande parte da população. A crise de abastecimento ocorrida na região metropolitana de São Paulo escancara os desdobramentos da questão da água sendo colocada como mercadoria e que o problema vai além da questão tarifária: em momentos de crise, mesmo que essa população pague por tais serviços, o que realmente importa é o montante final mais lucrativo, ou seja, são beneficiadas as áreas em que há consumo mais estratégico em termos de retorno financeiro para a Companhia.

Como vimos até o momento, na Região Metropolitana de São Paulo, o desenvolvimento do alcance e qualidade dos serviços prestados pela Sabesp estão intimamente ligados a capacidade de pagamento de determinada região, bem como pela condição da moradia ser regularizada. Além disso, ao que concerne a disponibilidade da água, importante entender que existem desigualdades em relação ao armazenamento das mesmas (como é o caso de

acesso a caixas d'água) a uma população que tende a ser mais atingida por interrupções de abastecimento. Estas são algumas tensões que momentos de crise tendem a escancarar.

Já enquanto ao desempenho da Sabesp no mercado financeiro, os resultados não foram tão desastrosos: embora os preços de suas ações tenham sido impactados pela crise hídrica ocorrida na Região Metropolitana de São Paulo, seus ganhos continuaram superiores sobre o Ibovespa. Já a partir de 2015, os preços das ações voltaram a crescer aceleradamente e mantiveram-se bem acima da média do mercado. Desta forma, seus acionistas se beneficiaram duplamente: tanto pelo ganho de dividendos, acima do exigido por lei, além do ganho de capital através da valorização das suas ações.

GRÁFICO 13. Evolução do preço das ações da Sabesp e do Ibovespa 2000-2017 (base janeiro de 2000=100)



Fonte: Economática. Elaboração Neit-IE-Unicamp. Gráfico extraído em Heller et al. (2018: 126)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do saneamento no Brasil foi marcada por momentos de avanço mais ou menos intensos da iniciativa privada, bem como momentos de maior ou menor presença do Estado em suas responsabilidades sociais para com o setor. Como vimos, estes momentos estão intimamente ligados a uma dinâmica tanto global, quanto local do quadro político e econômico pela qual passa o mundo. Atualmente, assim como outros setores, observamos que o discurso em prol das privatizações vem ganhando cada vez mais força frente a uma argumentação de suposta superioridade em eficiência do setor privado em relação ao público. O novo marco legal do saneamento, descrito pela Lei nº 14.026/2020, consolida-se como uma vitória dessa movimentação privatista e de atores hegemônicos. O quadro atual é de incerteza. Poderia a nova Lei do Saneamento assegurar um real avanço dos serviços de distribuição de água e esgotamento sanitário, de maneira quantitativa e qualitativa, até mesmo aos setores sociais e regiões de menor retorno financeiro?

Para melhor vislumbrar possíveis respostas a esse questionamento, ressaltamos aqui os desdobramentos de movimentações muito semelhantes ocorridas na Região Metropolitana de São Paulo. Como vimos, alguns indicadores, como o acesso à água, realmente melhoraram, mesmo frente a uma população que se expandia de forma veloz. Para tal, acompanhamos a trajetória da Sabesp que, comprometida com a geração de lucratividade, nos faz questionar se o direcionamento de suas estratégias está priorizando a universalização de seus serviços até mesmo nas áreas deficitárias de atuação – áreas estas habitadas por famílias que devem ter seus direitos assegurados – ou se sua função social não vem sendo priorizada.

Ainda nesse sentido, vale lembrar que a Região Metropolitana de São Paulo detém os melhores índices de cobertura do Brasil, mas como vimos, esse fato não é mera coincidência – a intensa circulação de capital impulsionou o avanço do setor na região. Mas o que esperar do desenvolvimento do Saneamento em áreas deficitárias uma vez que a iniciativa privada se compromete essencialmente com a geração de lucro?

BIBLIOGRAFIA

ALESSI, G. *Com queda nos lucros, Sabesp quer socializar perdas com reajuste de tarifa*. In: El País, São Paulo, 1 de abril de 2015.

ALVES, Fabiano José Lopes. *Escassez, segurança hídrica e os negócios com a água na Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, 2019. Dissertação (mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BORDALO, Carlos Alexandre Leão. *A gestão dos recursos hídricos a luz da ecologia política: um debate sobre o controle público versus o controle privado da água no Brasil*. Cuadernos de Geografía: Bogotá, Colombia: Revista Colombiana de Geografía, 2008, nº17, p. 117-125. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281821942008>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BORGES, L. M. M.; FERRARA, L. N. A financeirização como processo político e socioeconômico na reorganização da produção dos serviços públicos de saneamento da Sabesp. Brasil. 2017. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

BROWN, Colin; NEVES-SILVA; Priscila, HELLER, Léo. *The human right to water and sanitation: a new perspective for public policies* Rio de Janeiro: Revista Ciência & Saúde Coletiva [online], v. 21, nº 3, p. 661-670, mar. 2016. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/direito-humano-a-agua-e-ao-esgotamento-sanitario-uma-nova-perspectiva-para-as-politicas-publicas/15558?id=15558>. Acesso em: 31 ago. 2021. .

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; LIMA, Sonaly Cristina Rezende Borges de; HELLER, Léo *et al.* *Da fragmentação à articulação: A política nacional de saneamento e seu legado histórico*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), v. 14, n. 1, maio 2012. [S.l.]

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*. São Paulo: Caderno Metrópole, v. 19, n. 39, p. 557-581, maio/ago 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402852160009>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 24º *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos*, Brasília, 2018.

BUENO, Laura M. M. Saneamento na Urbanização de São Paulo. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. 190p.

CASTRO, José Esteban. *Políticas de desigualdad en el ciclo urbano del agua: experiencias de Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Waterlat-Gobacit Network Working Papers Vol. 5, Nº 3, setembro 2018.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório Anual de Demonstrações Financeiras. Relatório técnico. São Paulo, SABESP, 2020.

CUSTÓDIO, Vanderli. Apropriação dos recursos hídricos e o abastecimento de água na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. *Saneamento e Saúde*. Fiocruz, 2019. (Série Fiocruz – Documentos Institucionais. Coleção Saúde, Ambiente e Sustentabilidade, 6 v.). [S.l.]

FRACALANZA, A. P.; FREIRE, T. M. *Crise da água na Região Metropolitana de São Paulo: injustiça ambiental, privatização e mercantilização de um bem comum*. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 3, p. 464-478, mês. 2016. ISSN 2179-0892.

GONÇALVES, Gabriel Alexandre. *A territorialização do uso e controle da água a partir da abertura à participação do capital privado na SABESP*. 2017. 208 f.. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo.

HELLER, Léo (Org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018. (Textos para debate, 2).

LOBEL, F. Promessa de caixas d'água para a periferia trava em São Paulo. Folha de S.Paulo, São Paulo, 9 maio 2015.

REZENDE, SC; WAJNMAN, S; CARVALHO, JAM; HELLER, L. *Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000*. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 12, p. 90-101, 2007.

REZENDE, S.C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, Wagner Costa. *Geografia Política da Água*. São Paulo: Editora Annablume, 2008.

SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morganna Matos. *Conflito de interesses nas empresas estatais: Uma análise dos casos Eletrobrás e SABESP*. Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, volume 9, nº 3, 2018, p. 1424 -1461.

SWYNGEDOW, E.; KAYKA, M.; CASTRO, J.E. *Agua urbana: una perspectiva ecológico-política*. Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT. Serie Áreas Temáticas–AT3 SATCUASPE. El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales. Cuaderno, v. 3, n. 7, p.11-35, 2016.