

DE COLLOR A TEMER: Um Breve Itinerário da Privatização da Água no Brasil¹

FROM COLLOR TO TEMER: A BRIEF ITINERARY OF WATER PRIVATIZATION IN BRAZIL

Flávio José Rocha da Silva²

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

<https://orcid.org/0000-0003-0739-3612>

RESUMO

Este artigo tem como objetivo fazer um breve resgate histórico do processo de privatização da água no Brasil promovido pelos governantes Fernando Collor de Mello (1990-1992), Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018). Embasamos o nosso trabalho em pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema referido e na análise de algumas leis, de decretos e de medidas provisórias, os quais foram elaborados e promulgados pelos referidos governos que, de alguma forma, facilitaram o processo de abertura de capital de empresas públicas de saneamento estaduais e municipais e/ou a concessão de algumas delas nas chamadas Parcerias Público-Privada (PPP). Embora a privatização da água não seja algo recente no cotidiano dos brasileiros e tenha acontecido com diversas roupagens em diferentes regiões do país ao longo da nossa

história, esse fato tomou consistência como política governamental desde o governo do presidente Fernando Collor de Mello, quando iniciou-se a Era Neoliberal no Brasil.

Palavras-chave: Privatização da água no Brasil. Mercado da Água. Governo Brasileiro. Neoliberalismo.

ABSTRACT

The objective of this article is to do a brief history of the privatization of water in Brazil during the years of the governments of Fernando Collor de Mello (1990-1992), Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), Dilma Rousseff (2011-2016) and Michel Temer (2016-2018). Our work is based on bibliographical research about the cited theme and also on analysis of some of the laws that were sponsored by these governments that

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no IX Encontro Internacional da Rede Waterlat-Gobaciti.

² Flávio José Rocha da Silva é doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP (2015), mestre em Liberal Arts in Creation Spirituality pela Naropa University (2003), mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFPB (2010) e graduado em Comunicação Social pela UFPB (1999).

in some way helped the process to open the capital of some state and municipal sewage companies or be part of the Private-Public Partnership – PPP – government program. Water privatization is not something new in the daily lives of the Brazilians. However, it started as a governmental policy during the Fernando Collor de Mello presidency, when the Neoliberal Era was initiated in Brazil.

Keywords: Water Privatization in Brazil. Water Market. Brazilian Government. Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

Água é um item essencial para a sobrevivência de todos os seres vivos do nosso planeta. Quem detém a sua propriedade ou o direito de distribuí-la, comercialmente ou não, detém também enormes poderes político e econômico sobre territórios e povos (CASTRO; SCARIOT, 2005). Sendo de extrema importância para o avanço do domínio de algumas nações sobre outras, a apropriação da água é, também, âncora para o processo de soberania territorial das nações. Petrella (2002, p. 34) afirma que, “A estatização da água, que acompanhou e seguiu os períodos de formação e consolidação dos estados nacionais a partir do século XVI, desempenhou um papel histórico de suma importância”. Não por acaso, rios e lagos marcam as fronteiras territoriais e se tornaram um assunto de segurança nacional sendo tema de vários tratados internacionais.

Com o advento da industrialização, a água ganhou maior importância, pois estava em risco o desenvolvimento de vários ramos

da indústria nascente durante e Revolução Industrial. Mais tarde, a relação entre a água e a questão sanitária foi destacada com o avanço da Ciência e algumas grandes cidades começaram a criar os seus sistemas de abastecimento de água e de coleta de esgotos (embora alguns povoados da antiguidade já tivessem os seus sistemas de distribuição de água). Devido ao alto custo da infraestrutura necessária para financiar o saneamento básico e ao fato de este ser essencial para o desenvolvimento de um mundo cada vez mais urbano, governos investiram grandes somas durante todo o século XX nas instalações necessárias para o armazenamento, a captação e a distribuição da água. Essas estruturas foram essenciais para o aumento da qualidade de vida através da utilização de água, ao menos teoricamente, não contaminada. Além disso, a água tornou-se essencial para as políticas de saúde pública (BAKKER, 2005). Essa posição política sobre a água, isto é, sua apropriação pelo Estado por ser um bem estratégico para o país, somente começou a ser modificada depois da segunda metade do século XX, embora o setor privado tenha atuado de maneira extensiva no setor de distribuição de água em vários países, a exemplo da Inglaterra e da França no final do século XIX e início do século XX (BARRAQUÉ, 2013), o mesmo acontecendo no Brasil (HELLER *et al.*, 2013).

Com o avanço do Neoliberalismo, grupos econômicos nacionais e internacionais têm se mobilizado para que possam ser alçados a protagonistas da distribuição da água com a privatização das empresas de saneamento básico administradas por estados e municípios ou através das Parcerias Público-Privadas (PPP) – no Brasil. Embora o *lobby* tenha se intensificado nos últimos anos, é fato

que desde o governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) o discurso da necessidade de privatizar o setor público de saneamento vem sendo alicerçado com leis elaboradas e promulgadas para facilitar esse processo. Caminho trilhado com mais afinco no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e com menos intensidade nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). Seu auge aconteceu com o presidente Michel Temer (2016-2018), como detalharemos mais adiante.³

Durante as últimas décadas, o monopólio⁴ de distribuição da água por estados e municípios brasileiros através das empresas públicas de saneamento vem sendo lentamente repassado para empresas privadas. A justificativa é que o problema da falta de saneamento para grande parte da população brasileira será resolvido com a entrada do capital privado, pois o Estado foi e é ineficiente para expandi-lo para um maior número de residências, segundo os defensores da privatização. Porém, como ressalta Siqueira (2005, p. 38),

Quando se menciona a privatização não se trata aqui de apropriação direta dos mananciais e dos sistemas de produção e distribuição de água. No Brasil, os recursos naturais e a titularidade dos serviços de saneamento pertencem ao Estado, que tem o dever, pela Constituição, de prestá-los à população, podendo fazê-lo diretamente ou por intermédio de concessionárias privadas.

³ Optamos por excluir o governo do presidente Itamar Franco (1992-1995) por não haver fatos ou leis relevantes na questão da privatização da água que necessitem de uma análise.

⁴ Para Rouse (2013), o monopólio da distribuição da água pelas empresas de saneamento é inevitável por causa do custo das redes.

É preciso refletir, porém, que a duração das concessões privadas varia em torno de trinta anos, podendo ser renovadas, o que, nos países onde existem, normalmente acontece. Considerando que a prestação dos serviços de saneamento tem caráter monopólico, isto é, não há competição entre empresas em um mercado livre e a única concorrência acontece na fase licitatória, dominar o principal uso da água durante trinta anos – ou mais – estaria muito próximo do uso de um proprietário particular.

Um dos resultados dessa transferência de poder sobre a distribuição da água é que o monopólio privado pode fixar junto aos usuários uma tarifa imposta pelas empresas responsáveis por distribuí-la. Como alerta Peixoto (2013, p. 504),

Ressalve-se, porém, que nos casos de monopólio e oligopólio, não havendo instrumento de defesa da concorrência ou de regulação econômica, os preços naturais (custos econômicos) podem ser distorcidos por lucros exorbitantes que os produtores se atribuem.

Não há que se condenar o mundo dos negócios privados, posto que para se manter e se expandir no mercado, empresas devem aumentar os seus lucros em escala crescente, mas é preciso observar que, como alertam Paz e Fracalanza (2015, p. 19), “Muitas vezes, as tarifas são uma barreira para que certas camadas da população tenham acesso aos serviços de saneamento por conta do poder aquisitivo da população.”

Se isso já acontece com o serviço sendo prestado por empresas públicas que se beneficiam do subsídio cruzado, imagine-se com a captura de elemento natural essencial para a vida pela lógica do viés mercadológico? O

bem coletivo representado pela água não pode estar atrelado a interesses privados, o que vem sendo denominado de Mercado da Água (PETRELLA, 2002 SWYNGEDOUW, 2004, 2013). Há que se ter em conta que uma empresa privada não terá um olhar para o interesse coletivo por ter outra relação com a água comercializada.

A privatização de uma empresa pública de saneamento básico no Brasil não é uma novidade, já que os primeiros serviços nessa área foram ofertados com a participação de empresas privadas no final do século XIX. No entanto, essas empresas atuaram apenas até a primeira década do século XX, por não atenderem às qualidades exigidas pelos serviços prestados (HELLER *et al.*, 2013). Como revela Siqueira (2005, p. 41), “Em São Paulo, por exemplo, criou-se em 1893 a Repartição de Águas e Esgotos (RAE) em substituição à Companhia Cantareira, firma inglesa que a antecedeu e faliu”. O setor privado voltaria a atuar na área décadas mais tarde e o mesmo autor (SIQUEIRA, 2005, p. 41) acrescenta que,

Em 1953 foi rescindido, por total ineficiência, o contrato com a City of Santos, empresa que conseguira sucatear, nos vinte anos em que operou nessa cidade litorânea, as excelentes instalações projetadas pelo engenheiro Saturnino de Brito.

Esses relatos comprovam que a privatização de empresas de saneamento já foi tentada e fracassou no Brasil.

Concernente a relação entre a água e o arcabouço jurídico⁵ brasileiro, durante a monarquia houve decretos sobre essa temática. Mais tarde, segundo Peixoto (2013, p. 503),

⁵ Para um histórico a respeito da legislação sobre as águas no Brasil até o ano de 2002, confira o livro Código das Águas e legislação correlata (BRASIL, 2010).

Já no campo do Direito, o acesso a esse bem essencial foi incluído no Código Civil, Lei n. 3.071 de 1916, mesmo que insuficiente em suas disposições para a garantia plena desse direito e que só veio a ser razoavelmente regulamentado com o Código de águas – Decreto Federal n. 24.643, de 1934.

Embora fosse um avanço para a época e deixasse claro que a água era um bem de todos os brasileiros, o decreto a tratava com uma visão unidimensional quando tocava nos interesses do país com relação à geração de energia hidroelétrica, por exemplo. Em 1940 surgiu o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DENOS). Na década de sessenta surgem várias empresas de saneamento estaduais e é instituído o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

O governo voltou ao tema da água em 1977, com o Decreto 19.367, para instituir o Padrão de Potabilidade da Água. Ainda na mesma década, Peixoto (2013, p. 506) afirma que,

Em 1978, a União editou a lei n. 6.528, que estabeleceu as diretrizes básicas de regulação, e o Decreto n. 82.587, que regulamentou os aspectos econômicos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento, instituindo uma modalidade específica de regulação tarifária aplicável aos serviços prestados pelas empresas estaduais no âmbito do PLANASA.

A Constituição de 1988 voltou a tratar do patrimônio hídrico brasileiro e em seu artigo 21º definiu que a União deveria editar as diretrizes para o saneamento básico do país. Segundo Costa e Ribeiro (2013, p. 477),

Uma primeira tentativa foi o Projeto de Lei 199, de 1991, em torno do qual se organizou um grande consenso, sendo as propostas principais a criação de um

Conselho Nacional de Saneamento e de um fundo para custear e financiar investimentos. O PL 199 foi aprovado pela câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no final de 1994.

Porém, como detalharemos mais adiante, não seguiu o seu curso. Em 1989 o país passou a ter uma Lei de Proteção das Nascentes e Rios, através do Decreto 7.754.

Este artigo tem como objetivo analisar algumas leis que foram elaboradas e/ou promulgadas por governos brasileiros, por nós referidos, desde o início da década de noventa do século passado e que favorecem o Mercado da Água, modificando as relações entre o Estado e a apropriação da água no nosso país e fazendo com que este passe a ser o regulador e não o administrador da oferta. Para tanto, nos ancoramos em revisão bibliográfica e análise de algumas leis, decretos e medidas provisórias que vêm ao longo dos últimos anos destacando a temática da água.

O GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO

Com a hegemonia do Neoliberalismo na economia brasileira a partir da eleição do presidente Fernando Collor de Mello, o setor de saneamento básico não ficou ausente da abertura de mercado que era prometida como panaceia para todos os males que afligiam o país naquele momento. Segundo Siqueira (2005, p. 42), “O governo Collor foi o primeiro a pregar, no bojo do discurso da eficiência, a privatização da prestação dos serviços de saneamento”. A palavra privatização tornou-se um mantra para solucionar todos os problemas econômicos e sociais e a palavra estatal passou a ser sinônimo de ineficiência

e de incapacidade para o gerenciamento dos bens públicos. Estava montado o cenário para que a água começasse a ser vista como mais uma mercadoria exposta à negociação, a exemplo de outros bens naturais.

Com a intenção de fazer modificações no setor de saneamento básico brasileiro, o presidente Collor de Mello extinguiu a regulamentação tarifária dos serviços prestados pelas empresas estaduais de saneamento instituída com o PLANASA (PEIXOTO, 2013). Certamente essa extinção tinha a intenção de facilitar a entrada de empresas privadas refratárias à regulamentação de tarifas por imposição governamental com o argumento de que ela poderia ferir as leis de mercado.

Outra iniciativa daquele governo foi organizar a gestão da água por meio das bacias hidrográficas a partir do Decreto Lei 8.171/1991,⁶ que tratou da política agrícola. No capítulo VI, em seu artigo 20, podemos ler: “As bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais”. Um modelo criado na França, na década de sessenta (MARTINS, 2013), e que facilita a organização para a cobrança de multas e pagamento de água bruta pelos comitês de bacia com a promessa de que os dividendos serão investidos na bacia hidrográfica.

Esse modelo também foi adotado em uma lei aprovada pela Assembleia do Estado de São Paulo, o qual foi o primeiro Estado a ter uma política governamental de mercantilização da água. “A política de Recursos Hídricos deste Estado, desde 1991, reconhecia a água não só como um bem público, mas também

⁶ Confira o Decreto Lei 8171/1991 em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm.

como um bem dotado de valor econômico...”, como revela Martins (2013, p. 114).

Com o *impeachment* em 1992, o governo de Fernando Collor de Mello não continuou o seu projeto de abertura para o mercado na área de saneamento básico brasileiro. O seu sucessor, Itamar Franco (1992-1995), como um governo de transição, não deu continuidade a muitas de suas políticas de privatização no Brasil.

O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Se as privatizações das empresas públicas de saneamento básico não lograram êxito com os presidentes Fernando Collor e Itamar Franco, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que elas começaram a se tornar realidade, com o discurso de que elas, as privatizações, guiariam o país à globalização. Um dos seus primeiros atos a frente da presidência foi vetar o Projeto de Lei 199/1991 que previa um fundo para custear os investimentos em saneamento básico no Brasil, como relatam Costa e Ribeiro (2013, 477),

O então presidente Itamar Franco não sancionou o projeto de lei aprovado, remetendo para apreciação do presidente Fernando Henrique Cardoso, recém-eleito, que, em 4 de janeiro de 1995, vetou-o completamente. Esse veto é um dos mais inexplicáveis porque alargou ainda mais o período de “vazio institucional” do saneamento básico. Seu fundamento parece ter sido de ordem econômica, no sentido de evitar que o governo federal assumisse compromissos que pudessem gerar despesa pública. À época, a solução para investimentos em serviços públicos eram as concessões e privatizações como se deu na telefonia, energia, transporte ferroviário, etc.

Além disso, todos os investimentos em setores de atendimento ao público sofreram fortes quedas em seus orçamentos e muitas empresas estatais foram vendidas para empresas nacionais e/ou internacionais. Ao comentar sobre os investimentos no setor de saneamento durante os anos deste governo, Vargas (2005, p. 124) afirma que,

A política de ajuste fiscal daquele governo, assim como a opção por uma estratégia privatizante de modernização do setor, levou a imposição de fortes restrições ao endividamento das companhias estaduais e das entidades municipais de saneamento, que se viram impedidas de acessar os recursos do FGTS, que constituem a principal fonte de financiamento estável para esse setor em nosso país. Em consequência do declínio nos investimentos, o setor acumula déficits de atendimento importantes em diversas áreas.

O trato com a água, frente à possibilidade de que esta pudesse ser negociada com um viés mercadológico consolidou-se na fase de privatizações promovidas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (HELLER; OLIVEIRA; REZENDE, 2010). Ao examinar os modelos de serviços privados não regulamentados e os serviços sob controle público de saneamento naquele período, Castro (2005, p. 55-56) comenta que,

[...] a partir de 1995, o Brasil estimulou uma forte política de privatizações que, no caso das empresas de saneamento, converteu-se em uma cláusula condicionante para a concessão de empréstimos para infra-estrutura o que contribuiu para agravar o conflito entre os modelos de governabilidade examinados.

No ano de 1996, houve uma tentativa de iniciar o processo de privatização das companhias estatais de saneamento através de um Projeto de Lei do Senador José Serra (PSDB-SP) aliado do presidente Fernando Henrique Cardoso. Como revelam Costa e Ribeiro (2013, p. 477),

A estratégia da PL 266/96 era a transferência ao Estado da titularidade dos serviços das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, tornando atrativos os processos de privatização das empresas estaduais de saneamento básico.

A Lei 8.987/1995 –⁷ Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos –, também aprovada durante este mesmo governo, facilitou ações para a entrada de empresas privadas no setor público de saneamento.

A Lei Nacional Nº 9.433,⁸ de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos fortificou a ideia da valoração econômica da água, como podemos atestar já no seu artigo 1º, no inciso II, que “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. Afirmação repetida no artigo 19º, no inciso I, “reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor”. A Lei Nº 9.433 justifica essa valoração econômica como uma forma de arrecadar fundos para programas de recuperação nas bacias hidrográficas, estudos, projetos e o pagamento de despesas dos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

⁷ Confira a Lei 8.987/1995 em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm.

⁸ Confira a Lei 9.433/1997 em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm.

Sobre esta, que é conhecida como a Lei das Águas, afirmam Santos e Medeiros (2009, p. 83), “A exemplo do que aconteceu no plano internacional, o Brasil, em final dos anos noventa, instituiu um modelo de gestão que associa a condição da água como bem público ao princípio de que a mesma possui valor econômico.” Começava, de fato, a pavimentação do caminho para uma visão mercadológica sobre a água. Ainda sobre a Lei 9.433/97, afirmam estes mesmos autores (2009, p. 87),

É preciso ressaltar que este embate teve vencedores e vencidos – que a política das águas foi forjada sob a hegemonia do modelo neoliberal, cuja tônica era a reestruturação do estado burocrático e implementação de um modelo gerencialista de gestão dos recursos ambientais no país – sendo amplo o apoio do Banco Mundial à elaboração e implementação da Lei das Águas um dos elementos que substancia tal constatação.

Sofrendo pressões do Banco Mundial,⁹ que vinculava os seus empréstimos para

⁹ Há uma ampla literatura sobre a influência do Banco Mundial na privatização da água em vários países. Para Martins (2012, p. 471), “Um marco importante para que o Banco Mundial delineasse efetivamente um posicionamento acerca dos rumos da gestão da água foi a Conferência de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, realizada em 1992. Ao final da conferência, um posicionamento já defendido pelo banco tornou-se um dos princípios fundamentais constantes na Declaração de Dublin para o reconhecimento internacional da água como um bem econômico”. Petrella (2002, p. 51) também ressalta que uma das primeiras afirmações do documento resultante da Segunda Conferência do Fórum Mundial da Água, realizada entre 17 e 22 de março de 1999 em Haia, foi que “A água é um recurso econômico escasso, um bem vital econômico e social. Como petróleo ou qualquer outro recurso natural, deve ser submetido às leis do mercado e aberto à livre competição”.

infraestrutura a uma política de privatizações das empresas públicas, aquele governo passou a promover a concessão dos serviços de distribuição da água no Brasil. Ressalta Castro (2005, p. 56) ao referir-se àquele período,

Um exemplo notável, embora não singular, é o caso do Recife, cujos serviços de água e saneamento estão concessionados (sem contrato) à Companhia Estatal de Saneamento (Compesa) desde a década de 1970. A Compesa passou a ser uma das candidatas ao programa de privatização estimulado desde 1995 pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso com financiamento do Banco Mundial.

Em 1999, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu, no Palácio do Planalto, o “Seminário Água, o desafio para o próximo milênio”. Em seu discurso, Cardoso afirmou: “Os recursos hídricos também custam dinheiro. É preciso ver quem paga” (CARDOSO, 2004). Um ano mais tarde seria criada a Agência Nacional de Águas (ANA) pelo Decreto Lei Nº 9.984, de 17 de julho de 2000.¹⁰

A criação da Agência Nacional de Águas (ANA) através do Decreto Lei 9.984, no ano 2000, estabelece a cobrança da água sob a responsabilidade dos comitês de bacias, que está bem explicitado no seu capítulo V, intitulado “Do Patrimônio e das Receitas”. Essa lei citou a palavra cobrança, ou termos a ela relacionados, tais como: compensação financeira, arrecadação, receitas provenientes e pagamento por treze vezes em seus artigos. Todos esses termos estão relacionados com a valoração econômica da água. Por outro lado, apenas uma vez a lei citou o termo conservação qualitativa dos recursos hídricos nesses mesmos artigos. Tal constatação demonstra

¹⁰ Confira a lei que criou a ANA em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm.

qual era o real interesse na criação da ANA por aquele governo.

Não satisfeito, Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 4.147, em 2001,¹¹ pouco antes do término do seu mandato. Segundo afirmam Costa e Ribeiro (2013, p. 478),

Tal projeto não passava de incorporação, pelo governo brasileiro, de conjunto de iniciativas propostas pelo BIRD, decorrentes de uma missão do banco e sistematizadas no documento intitulado “Regulação do setor saneamento no Brasil: prioridade imediatas”. Enfim, uma tentativa de reproduzir políticas impostas por organismos internacionais que favorecem empresas multinacionais e que não logrou êxito.

É importante ressaltar o grande avanço na privatização do setor hidroelétrico naquele governo e o fato de que uma empresa privada ou um conjunto destas ter o poder sobre a vazão dos rios não deixa de ser uma privatização das águas brasileiras.

Como bem definem Trierweiler, Costa e Zem (2004, p. 141),

Junto com a energia está sendo privatizada a água. Após o lago da barragem ser formado, a empresa proprietária da barragem passa a definir o que pode ser feito com a água do lago. Em muitos casos, o lago é cercado e a população é impedida de usar a água.

Não há dúvidas de que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi o mais privatizante dos governos brasileiros e tentou inserir o país no Mercado da Água de forma contumaz.

¹¹ Confira o Projeto de Lei 4.147/2001 no seguinte link <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23FEV2001.pdf#page=11>

GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Foi no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que entrou em vigor a Lei 11.445/2007,¹² conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), que instituiu uma nova política de saneamento básico para o Brasil. De acordo com Costa e Ribeiro (2013, p. 478), ao comentarem sobre o processo de criação da LNSB, aquele governo “negociou antes mesmo de encaminhar o Projeto de Lei, submetendo a proposta de lei à audiência pública. Depois, durante a tramitação do Projeto de Lei, negociou longamente, aceitando emendas e substantivos, em um processo intenso, por vezes insano, que provocou inclusive prejuízos a boa formulação técnica da lei”. No entanto, os mesmos autores (COSTA; RIBEIRO 2013, p. 479) reconhecem que,

Ao invés de um olhar distante, a partir de Brasília, a LNSB impõe um olhar em que os problemas de saneamento devem ser conhecidos localmente, com a participação da população, concebendo-se soluções apropriadas e integradas com outras políticas urbanas.

Sem dúvida alguma, a LNSB foi um grande avanço neste campo, pois instituiu o saneamento como dever da União, propôs uma Política Federal de Saneamento Básico, subverteu a lógica da centralização e do tecnicismo ao possibilitar o controle social e, segundo Paz e Fracalanza (2015, p. 19),

Junto com a agência reguladora, o controle social tem um papel fundamental na busca pela garantia do acesso igualitário e universalizado aos serviços de saneamento básico, princípios garantidos em nossa Política Nacional

do Saneamento Básico, para o qual um longo caminho deve ser percorrido.

Embora o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva tenha diminuído o processo de privatização e seus aliados no Congresso Nacional tenham eliminado o perigo de aprovação do PL 266/96 e do PL 4.147/2001, foi nesse governo que as normas para a Lei 8.987/1995, sobre as concessões dos serviços públicos para empresas privadas, foram disciplinadas pela Lei Nº 11.079/2004,¹³ a chamada Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP) que, segundo Costa e Ribeiro (2013, p. 481), “[...] permitem conciliar a participação privada com o controle público dos serviços, mas que, a depender da forma que venham a ser modeladas, podem transferir esse controle ao setor privado, como ocorre com as concessões plenas”. Segundo Vargas (2005, p. 123), o presidente Lula e a área econômica do seu governo teriam “[...] demonstrado ser favoráveis ao aumento da participação privada na área de infraestrutura, inclusive saneamento, especialmente sob o esquema de Parceria Público-Privada (PPP)”. Sobre esse tipo de interação entre o público e o privado, alerta Swyngedouw (2004, p. 39),

Parece que este tipo de parceria público-privada, no qual o setor público é responsável por investimentos de capital fixo de longo prazo (e muitos custos associados a eles) enquanto o setor privado organiza a parte lucrativa do sistema (gerenciamento da oferta), é a resultante mais provável do negócio privado da água.

O advento das PPP é na verdade uma vantagem para as empresas privadas, pois as

¹² Conf. a LNSB em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm

¹³ Cf. a Lei em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm.

garantias jurídicas contratuais de que o lucro será assegurado em uma espécie de “seguro investimento” dado nessas parcerias, e que a maior parte dos riscos serão assumidos pelo setor governamental parece ser a tônica nas PPP. Não esqueçamos que concessão é conceder o que se tem para um outro. Sobre o tema das PPP, afirma Petrella (2002, p. 33) que, “A parceria público/privado com relação à água tende a cultivar e a implementar as visões e abordagens do setor privado de forma que a água (a fonte da vida) está em perigo de tornar-se gradualmente uma das principais fontes de lucro, uma das últimas áreas a serem conquistadas para a acumulação privada do capital”.

O processo de mercantilização da água no Brasil continuou a ganhar fôlego no governo Lula com o Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco. Inicialmente chamado de Projeto de Transposição do Rio São Francisco,¹⁴ essa obra passou a ser chamada de Projeto de Integração das Bacias do Rio São Francisco no auge do embate entre os grupos organizados contrários ao projeto e o governo. Mais tarde foi rebatizado de Projeto de Integração do São Francisco (PISF), em uma tentativa do governo de reverter a má imagem do projeto junto à opinião pública. Atualmente é chamado de Projeto São Francisco. Orçado em 4.5 bilhões de Reais, já consumiu mais de 10 bilhões de Reais¹⁵ e ainda não foi concluído.

¹⁴ Sobre esse projeto e sua repercussão, ver artigo “Grandes obras no Nordeste: o caso do projeto de transposição das águas do Rio São Francisco” (SILVA, 2018). Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/443>.

¹⁵ Confira matéria do Ministério Transparência e Controladoria Geral da União sobre o custo do Projeto de transposição das águas do Rio São Francisco. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/transposicao-do-rio-sao-francisco-nao-tem-garantia-de-operacao-e-manutencao-diz-cgu>.

GOVERNO DILMA ROUSSEFF

A presidenta Dilma Rousseff não fez grandes mudanças no seu governo e deu continuidade ao seu antecessor no que se refere à água. Continuou a obra da Transposição do Rio São Francisco e intensificou as obras de grandes barragens para a instalação de hidroelétricas na região amazônica no programa de PPP. Um avanço foi o Decreto 8.141,¹⁶ de 2013, que institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico que estabelece, no artigo 7º, o seu monitoramento através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. O *impeachment* da presidenta em 2016 interrompeu o seu governo de forma abrupta e levou o país a uma crise política que trouxe de volta o programa de privatizações como prioridade do seu sucessor, como veremos a seguir.

GOVERNO MICHEL TEMER

Mesmo sendo o presidente Fernando Henrique Cardoso o mais privatizante dos últimos governos e aquele que inseriu o saneamento brasileiro no Mercado da Água, parece que coube ao presidente Michel Temer (2016-2018) a missão de superá-lo.

A primeira tentativa aconteceu com a utilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) acionado para financiar grupos econômicos que queriam investir na privatização de empresas

¹⁶ Confira o Decreto Lei 8.141 de 20/12/13 em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8141.htm.

públicas de saneamento estaduais.¹⁷ É o dinheiro público financiando a compra das empresas públicas por empresas privadas. Importante ressaltar que as Parcerias Público/Privadas passaram a ser chamadas de Parcerias Públicas de Investimento (PPI).

Outra ação do governo Temer foi a Medida Provisória 844/2018¹⁸ que,

Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País (BRASIL, 2018).

Entidades ligadas ao setor de saneamento básico no Brasil, como a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), denunciaram que a MP 844/2018 abriria ainda mais espaço para

a privatização da água no Brasil. Em nota,¹⁹ a ASSEMAE (2018) afirmou que, “Além disso, a proposta afeta o subsídio cruzado, gera o aumento das tarifas de saneamento e interfere no poder de decisão do município sobre a regulação dos serviços”. Sem o subsídio cruzado, muitos municípios pequenos poderão ter aumento das tarifas pelos serviços de saneamento. Ademais, por não serem lucrativos do ponto de vista financeiro, esses pequenos municípios poderiam ser preteridos no processo de licitação para os serviços de saneamento. Entidades contrárias a esta MP destacaram principalmente o artigo 10-A, pois ele poderia fazer com que municípios pequenos perdessem o subsídio cruzado se os grandes municípios tivessem os seus serviços concedidos à iniciativa privada, possibilidade que seria criada com o artigo citado, como podemos ler abaixo:

Nas hipóteses legais de dispensa de licitação, anteriormente à celebração de contrato de programa, previsto na Lei nº 11.107, de 2005, o titular dos serviços publicará edital de chamamento público com vistas a angariar a proposta de manifestação de interesse mais eficiente e vantajosa para a prestação descentralizada dos serviços públicos de saneamento.

Outro aspecto a se levar em consideração é a obrigação de pagamento de tarifa por disponibilização da rede. Segundo Dutra, Smiderle e Capodeferro (2018, p. 45), “No caso, o usuário não está isento do pagamento de taxa ou tarifa quando não realiza a conexão da edificação da rede de esgoto existente”. Isso se traduz em pagamento obrigatório mesmo com

¹⁷ Segundo o sítio eletrônico do BNDES, “Três projetos de concessão dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, indicados pelo BNDES, foram aprovados pelo PPI para qualificação. Atualmente, os serviços estão sob a responsabilidade das seguintes empresas: Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE); Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia (CAERD); Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). A partir da qualificação das três empresas, o BNDES iniciará o detalhamento dos estudos que levarão à modelagem das futuras concessões, em parceria com as equipes dos Estados. Confira a notícia sobre o PPI para o setor de saneamento em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/ppi>.

¹⁸ Confira na íntegra a Medida Provisória 844, editada em julho de 2018 em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/07/2018&jornal=515&pagina=1>.

¹⁹ Leia nota da ASSEMAE em: <http://www.assemae.org.br/noticias/item/3998-a-verdade-sobre-a-medida-provisoria-844>.

a não utilização da rede. Embora a MP 844/18 tenha sido derrotada no Congresso Nacional em novembro de 2018, o Presidente Temer sancionou a Medida Provisória 868/18,²⁰ no dia 27 de dezembro do mesmo ano (poucos dias antes de deixar o poder). Para algumas entidades, esta é uma reedição da MP 844/18 com as mesmas intenções de facilitar a privatização da água no Brasil

Na prática, a MP 868/18 descaracteriza a Lei 11.445/2007, discutida por anos com os mais diversos segmentos da sociedade interessados no tema. Não há dúvidas de que a MP 868/18 intensificará o avanço do Mercado da Água no Brasil e trará novas configurações sobre as formas de apropriação dessa substância.

CONCLUSÃO

No contexto do saneamento básico, é importante ressaltar que ser uma empresa pública não significa que esta preste um serviço de excelência aos seus usuários ou que ser privada não a fará necessariamente deficitária neste quesito. No entanto, é inegável a centralidade da água para todos os campos socioeconômicos e a importância do saneamento como política pública primordial para a melhoria da saúde da população. Ademais, como destacam Heller e Castro (2007, p. 284), “[...] o saneamento encontra-se na esfera pública, uma área de atuação do Estado que demanda formulação, avaliação, organização institucional e participação da população como cidadãos(ãs) e usuários(as).” Portanto, é imprescindível a existência do papel central

do Estado na conformação de políticas de saneamento básico, sendo que o Estado não pode exercer um papel de coadjuvante.

Como bem enfatiza Castro (2005, p. 57), “Na verdade, o movimento de privatização tenta reduzir o cidadão a um mero consumidor de mercadorias”. Nesse sentido, os últimos governos brasileiros vêm sendo algumas vezes mais, outras vezes menos, alinhados com o Neoliberalismo, na questão do saneamento, e vêm pavimentando um alicerce jurídico que facilita a solidificação do Mercado da Água em nosso país através de leis que favorecem o viés mercadológico no trato com a água com a promessa de universalização do saneamento básico, promessa esta já feita em outros países e não cumprida.

Por último, queremos ressaltar que com a Medida Provisória (MP) 868/18, ainda em discussão, não é possível avaliar os desdobramentos nos campos jurídico, econômico e social para a população brasileira no que tange ao Mercado da Água. A sua aprovação intensificará o avanço do Mercado da Água no Brasil e trará novas configurações sobre as formas de apropriação desse bem.

²⁰ Cf. a MP 868/18 em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm.

REFERÊNCIAS

ASSEMAE. A verdade sobre a Medida Provisória 844: a MP da Sede.

Disponível em: <http://www.assemae.org.br/noticias/item/3998-a-verdade-sobre-a-medida-provisoria-844>. 16 de Agosto de 2018. Acesso em: 21 de junho de 2021.

BAKKER, K. Neoliberalizing nature: market environmentalism in water supply in England and Wales. *In: Annals of the Association of the American Geographers*. V. 95. Malden, 2005. p. 542-565.

BARRAQUÉ, Bernard. O desenvolvimento dos serviços na Europa: da diversidade para a convergência? *In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz, 2013. p. 313-336.

BRASIL. **Lei Sobre a Política Agrícola** (Lei Federal 8171/1991). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos** (Lei 8.987/1995). Brasília. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei Estabelece Diretrizes para o Exercício do Poder Concedente e para o Interrelacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em Matéria de Serviços Público de Saneamento, e dá outras Providências** (PL 266/1996). Brasília. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1668>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Institui a Política Nacional de Recursos Hídrico** (Lei 9.433/1997) Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas**. (Lei 9.984/2000). Brasília. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=Decreto+Lei+9.984&oq=Decreto+Lei+9.984&aqs=chrome..69i57j33i160l2.428j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências** (4147/2001). Brasília.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26401>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria público-Privada no âmbito da administração pública**. (11.079/2004). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico** (Lei 11.445/2007). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Código da Águas e legislação correlata**. Brasília: Senado Federal. Coleção Ambiental. V. I. 2010.

BRASIL. **Lei Institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências** (Lei 8.141/2013). Brasília. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8141.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Medida provisória Atualiza o marco legal do saneamento básico** (844/2018) Brasília. Acessível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133867>. Acesso em: 02 jun. 2021.

CASTRO, J. E. **Águas disputadas: regimes conflitantes de governabilidade no setor dos serviços de saneamento**. In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (orgs). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 47-60.

CASTRO, J. E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; editora Fiocruz, 2013. p. 53-75.

CASTRO, C. F. de A.; SCARIOT, A. A água e os objetivos do desenvolvimento do milênio. *In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (orgs). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade.** São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 99-110.*

COSTA, S. S. da; RIBEIRO, W. A. Um itinerário dos aspectos jurídicos-institucionais do saneamento básico no Brasil. *In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Belo Horizonte: Editora UFMG; editora Fiocruz, 2013. p. 467-481.*

DUTRA, J.; SMIRDELE, J. J.; CAPODEFERRO, M. W. As alterações no marco legal do saneamento. *In: **Revista Conjuntura Econômica.** V. 72. n. 72. Ago. 2018.*

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *In: **Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental.** V. 12, n. 3, jul/set 2007. p. 284-295. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-41522007000300008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 02 jun. 2021.*

HELLER, L.; OLIVEIRA, A. P. B. V. de; REZENDE, S. C. Políticas públicas de saneamento: por onde passam os conflitos. *In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 302-328.*

HELLER, L. Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces. *In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de serviços de saneamento.** Belo Horizonte: Editora UFMG; editora Fiocruz, 2013. p. 179-195.*

HELLER, L. et al. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. *In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Belo Horizonte: Editora UFMG; editora Fiocruz, 2013. p. 483-501.*

MARTINS, R. C. **De bem comum a ouro azul:** a crença na gestão racional da água. *Contemporânea: Revista de Sociologia*

da UFSCAR. V. 2 n. 2. jul./dez, 2012. p. 465-488. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/92>. Acesso em: 02 jun. 2021.

MARTINS, R. C. **A construção social da economia política da água**. Revista Sociologia, Problemas e Práticas. n.º 73, 2013, pp. 111-130. Disponível em: DOI:10.7458/SPP2013732810. Acesso em: 02 jun. 2021.

PAZ, M. G. A. da; FRACALANZA, A. P. Saneamento básico: direitos humanos e acesso universal – o desafio a superar. In: JACOBI, P. R.; PAZ, M. G. A. da; SANTOS, I. P. de O. **Aprendizagem social no Saneamento básico: metodologia para o fortalecimento do controle social**. São Paulo: IEE-USP, 2015. p. 17-20.

PEIXOTO, J. B. Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; editora Fiocruz, 2013. p. 502-524.

PETRELLA, R. **O manifesto da água**. Rio de Janeiro. Vozes, 2002.

ROUSE, M. Paradigma centrado no papel do setor privado. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; editora Fiocruz, 2013. p. 196-213.

SANTOS, M. E. P. dos; MEDERIOS, I. D. P. Possibilidades e limites de uma região integrada, adaptativa e democratizante das águas do Brasil. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (orgs.). **Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade**. São Paulo: Annablume. V. II, 2009. p. 83-102.

SILVA, F. J. R. da S. Grandes Obras no Nordeste: o caso do Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco. In: **Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCAR**. V. 8 n. 2, 2018. p. 607-634.

SIQUEIRA, J. E. de C. Ideologia da água e privatização dos serviços de saneamento. *In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (orgs). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade.** São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 37-46.*

SWYNGEDOUW, E. Privatizando H2O: transformando águas locais em dinheiro global. *In: R. B. In **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** V. 6, n.1, maio, 2004. p. 33-53. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/361884216/Privatizando-H2O>. Acesso em: 02 de junho de 2021.*

SWYNGEDOUW, E. **Águas revoltas.** *In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Belo Horizonte: Editora UFMG; editora Fiocruz, 2013. p. 76-97.*

TRIERVEILER, M. A.; COSTA, G. C. L. D.; ZEM, E. Energia a Serviço da Exploração Capitalista. *In: SYDOW, Evanize; MENDONÇA, Maria Luisa. **Direitos Humanos no Brasil 2004: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.** São Paulo. 2004. p. 139-147. Disponível em: <https://www.social.org.br/relatorio2004/relatorio014.htm>. Acesso em: 02 jun. 2021.*

VARGAS, M. C. A “privatização” do saneamento básico no Brasil: riscos ou oportunidades? *In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (orgs). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade.** São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 121-136.*