

“

A atual política de saneamento básico no contexto da gestão das águas no Brasil: apontamentos iniciais

▮ Nailsa Maria Souza **Araújo**
UFS

▮ Maria das Graças e **Silva**
UFPE/UC

RESUMO

A política de saneamento no Brasil tem sido objeto de tensões e conflitos em diversos contextos históricos, dada sua relação com a estrutura ideopolítica do país e os interesses de classes. A universalização do acesso aos serviços constituiu o principal argumento para a privatização do saneamento básico no país. Em meio a intensas controvérsias o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.026/2020. Face ao contexto de “ultraliberalismo parasitário” (CHESNAIS, 2020), observa-se no marco regulatório e em parte significativa do debate sobre o mesmo a primazia do discurso que enfatiza a ineficiência do Estado e a eficácia e eficiência do setor privado como justificativas para a privatização e mercantilização dos serviços públicos, transformando-os em novos nichos de valorização do capital. O objetivo do presente artigo é analisar alguns aspectos do novo marco legal do saneamento básico, no contexto da gestão das águas no Brasil, e as tendências privatizantes nele presentes. O percurso metodológico supõe a análise de aspectos específicos da letra da Lei e assenta-se nos fundamentos buscados em artigos científicos e jornalísticos. Conclui-se que está em curso um processo de avanço do capital sobre os serviços de saneamento básico, com apoio claro e massivo do Estado nacional, assim como um movimento de construção de consensos de classes por meio da veiculação de ideias e propostas que privilegiam a acumulação de capital, ao tempo em que disfarçam seus interesses particulares, mais uma vez sob o signo de propostas que, como ideologia, se apresentam enquanto favorecedoras dos interesses do conjunto da sociedade.

Palavras-chave: Marco Legal, Saneamento Básico, Privatização, Gestão das Águas.

INTRODUÇÃO

O déficit do saneamento básico no Brasil é significativo: 35 milhões de pessoas não têm acesso à água tratada e 100 milhões à coleta de esgoto. Síntese do IBGE, mostrando indicadores sociais de 2019 afirma que “37 de cada 100 brasileiros residem em domicílio onde falta ao menos um dos serviços de saneamento básico: coleta de lixo, abastecimento de água potável por rede de abastecimento ou esgotamento sanitário por rede coletora” (AGÊNCIA BRASIL, 2020). A aprovação e promulgação do “polêmico” novo marco legal da política de saneamento básico no país assume o compromisso de universalizar o acesso até 2033. Esta é uma demanda e uma necessidade realmente urgente para a sociedade brasileira, especialmente para aquelas frações das classes sociais mais empobrecidas, que habitam bairros com pouca ou nenhuma infraestrutura e correspondem ao maior percentual da população sem cobertura de rede de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e recolha regular de lixo, bem como seu respectivo tratamento.

Analista destaca que o Brasil passou por apenas dois grandes ciclos de investimento em saneamento básico ao longo de sua história. O primeiro é localizado nos anos 1970, quando se deu a implantação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). O segundo momento de destaque ocorre ao final dos anos 2000, com a aprovação da Lei do Saneamento Básico, Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e as obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) (OLIVEIRA, 2020).

Contudo, o novo marco legal dado pela Lei procura mostrar-se uma verdadeira janela política e jurídica para a privatização da gestão das águas no Brasil. Ainda que ideologicamente velada sob argumentos de ineficiência e impossibilidade da gestão estatal, busca explicita e prioritariamente a viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de saneamento básico, em detrimento de reais respostas às necessidades sanitárias, de promoção da saúde, bem-estar, condições dignas de habitação e proteção do meio ambiente

O objetivo deste artigo é dialogar com alguns dos aspectos e instrumentos novos trazidos pela recente Lei 14.026/2020, por meio de problematizações preliminares devidas à sua recente publicação, ao analisar aspectos deste marco legal do saneamento básico, no contexto da gestão das águas no Brasil, destacando-se as tendências privatizantes acentuadamente nela presentes.

Por meio da busca da incorporação do capital privado, particularmente advindos de fundos globais de investimentos, ver-se-á que o escopo regulatório busca instituir, sem sombra de dúvidas, a política de saneamento básico como um “negócio”, altamente rentável. Ao fazê-lo, desconsidera o poder e funções de outros entes federativos, notadamente os municípios, motivo pelo qual a Lei já é fruto de contestações de inconstitucionalidade.

“Isso porque as empresas estaduais de saneamento, criadas a partir da década de [19]70 em razão do Plano Nacional de Saneamento Básico e atualmente responsáveis pelo atendimento de aproximadamente 70% dos municípios brasileiros” (TOJAL, 2020) são alijadas das tratativas incorporadas na Lei, que desconhece prerrogativas de Estados e Municípios no tocante à política de saneamento básico e busca sobrepor-se às mesmas, ao forçar o abandono dos contratos já firmados e exigir processos licitatórios que, à primeira vista, seriam favorecedores dos prestadores privados.

Procura-se mostrar estas e outras problemáticas ao longo do sucinto texto, como por exemplo: os relativos ao debate da observável oposição do reconhecimento da água como direito humano básico/essencial ou como serviço e “necessidade” mercantilizável; a instituição do novo marco como impulsionador das desigualdades na prestação dos serviços, inversamente ao discurso ideológico de cumprimento, finalmente, da desejada universalização, já que os pressupostos mercantis da Lei vão até mesmo na contramão de tendências mundiais de reestatização dos serviços de saneamento.

Os resultados demonstram o quanto é preocupante a instituição da nova Lei que leva à identificação da água como mais uma *commoditie* e os seguidamente declarados perigos dessa configuração, já comprovada como causadora do aprofundamento das desigualdades na prestação dos serviços essenciais de saneamento básico. Pode-se esperar, segundo percebe-se na análise, que o grande capital afigure vultosos lucros, de um lado, e que os grupos populacionais que mais necessitam dos serviços continuem sem acessá-los, por não serem parte dos nichos restáveis para os investidores, por outro.

OBJETIVO

Refletir as tendências privatizantes da atual política pública de saneamento ambiental no contexto da gestão das águas no Brasil.

MÉTODOS

Trata-se de pesquisa qualitativa na qual, segundo Triviños (1987, p. 131) “existe uma escolha de um assunto ou problema, uma coleta e análise das informações”.

O percurso metodológico incorpora reflexões sobre a Lei 14.026/2020, cujo material¹ documental é a letra do próprio marco regulatório e os recursos bibliográficos foram buscados em artigos jornalísticos divulgados em importantes veículos da mídia nacional, concernentes ao tema. A pesquisa bibliográfica é aqui entendida como aquela “[...] elaborada com base

¹ Conforme o autor, inspirado em Lofland, usar o termo “materiais seria mais amplo, [pois] menos comprometido com a quantificação e serviria, assim, melhor aos objetivos e características da pesquisa qualitativa” (TRIVIÑOS, 1987, p. 141).

em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos”. (GIL, 2010, p. 29). Já a pesquisa documental consiste em “[...] materiais que ainda não foram analisados criticamente, ou que ainda podem ser reformulados de acordo com os objetos da pesquisa” (2010, p. 67, suprimimos).

Ao englobar ambas as técnicas de pesquisa se recorre, principalmente, à Lei e a matérias jornalísticas disponíveis *on-line* em um conjunto de veículos de comunicação, conforme disposto nas referências. A precocidade da temática, já que se trata de debate “quente”, inviabiliza reflexões com maior teor de precisão. Neste sentido trata-se, aqui, de apontamentos primários que procuram avançar tendências para desdobramentos futuros, caso a atual conformação do marco legal seja mantida.

RESULTADOS

Em meados do ano 2020 o Senado Federal aprova o novo marco do saneamento básico no Brasil, Lei 14026/2020. Trata-se de um documento de 43 laudas que realiza alterações em 7 leis anteriores; de modo mal arranjado a peça jurídica é de fato um verdadeiro mosaico formado pelas mudanças propostas às leis anteriores, sem que por si mesmo constitua um corpo próprio. Ainda assim foi legitimada pelo legislativo federal e aclamada por entidades empresariais e por grandes veículos da mídia, com status de “novo marco legal do saneamento.

O elemento que mais chama atenção na lei é o seu caráter abertamente privatista, sob o argumento de estimular a livre concorrência, a eficiência, a viabilidade técnica e econômico-financeira, considerados impossíveis de serem atingidos por meio dos serviços públicos. Em seu artigo 4º, que trata da função reguladora e propositiva da Agência Nacional de Águas e Saneamento, observa-se vários parágrafos e incisos em que a viabilidade econômica do saneamento aparece como objetivo ou mesmo como condição para a prestação do serviço. São exemplos: “Estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a *sustentabilidade econômica* na prestação dos serviços” (parágrafo 3º, inciso II); “metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a *viabilidade econômico-financeira* da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos; (parágrafo 1º, inciso IV); “conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a *sustentabilidade econômico-financeira* dos serviços públicos de saneamento básico” (parágrafo 1º, inciso XIII).

A sustentabilidade e viabilidade econômico-financeira são peças fundamentais da nova lei, tanto que comparecem 15 vezes no texto (8 e 7 vezes, respectivamente), enquanto os

conceitos relacionados à proteção do meio ambiente (sustentabilidade ambiental, proteção e política ambiental) são cada um citado uma única vez e o termo “ambientalmente adequada” aparece 4 vezes no referido instrumento legal. Já a referência à saúde pública comparece 10 vezes. Mostra-se, assim, a prevalência do aspecto privatizante, já que são os constituintes do negócio parecem ser os mais importantes no corpo do documento.

Outro ponto de destaque neste amplo caleidoscópio legal é a inexistência de qualquer menção à água e ao saneamento como direito humano básico, tal como reconhece a Organização das Nações Unidas desde os anos de 1970². Em termos brasileiros, a água não integra o leque dos direitos fundamentais presentes na Constituição Federal, embora o saneamento básico seja por esta considerado instrumento essencial para a consecução do direito à saúde (art. 196).

Dimensão importante das controvérsias sobre as inovações deste marco regulatório é o veto da presidência da república ao art. 16³, o qual previa um período de transição entre as atuais formas de contratação dos serviços e as modalidades projetadas no novo marco, as primeiras baseadas nos chamados “contratos de programa” - firmados legalmente entre os titulares do serviço (Prefeituras Municipais) e as empresas estaduais de economia mista responsáveis pela execução dos mesmos. Nesta modalidade de contratação não há obrigatoriedade dos processos licitatórios. O objetivo desta regra de transição seria a proteção e a não desvalorização abrupta das empresas estaduais de saneamento. “Isso porque as empresas estaduais de saneamento, criadas a partir da década de [19]70 em razão do Plano Nacional de Saneamento Básico e atualmente responsáveis pelo atendimento de aproximadamente 70% dos municípios brasileiros, poderiam [...] ter os seus serviços prorrogados pelo prazo de até 30 anos” (TOJAL, 2020; acrescentamos).

Inversamente a estes objetivos e tratativas, o que consta na nova Lei é a obrigatoriedade da licitação, no âmbito de uma abertura abrupta da prestação dos serviços de saneamento ao mercado, aos grandes grupos econômicos internacionais, com imediata restrição da continuidade das formas de prestação em vigência. Assim, observa-se no Art. 10 que:

-
- 2 Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar Del Plata (1977) reconheceu pela primeira vez a água como um direito ao declarar que “Todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e económicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas”. Esta posição foi ratificada pela Conferência de Dublin, em 1992 (Princípio 4º) onde se diz que “[...] é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível”. Disponível em https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf
 - 3 “Artigo 16 - Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovadas mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022. Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no artigo 10-A e a comprovação prevista no artigo 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual”.

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

E no Art. 8, § 1º, inciso II, consta que:

os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, **vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório**”.

Destaque-se, ainda, nas prescrições da nova lei a ampliação das competências da Agência Nacional de Águas (ANA), que passa a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e incorpora os poderes de instituir normas de referência para a “regulação dos serviços de saneamento básico em âmbito nacional com a possibilidade de estabelecer regulação tarifária de serviços, padronização de instrumentos negociais e critérios de contabilidade regulatória” (STF, 2020), o que “viola a autonomia federativa ao condicionar o apoio da União aos municípios à subserviência destes a seus dispositivos” (idem, ibidem), posto que tenta abranger matéria de competência municipal.

Na mesma direção também sobressaem as exigências ou condicionantes para os municípios terem acesso aos recursos da União ou por esta captados. Após afirmar no Artigo 35º que os municípios que queiram operar serviços sob regime de delegação poderão fazê-lo mediante comprovação da sustentabilidade econômico-financeira presente e futura, a nova Lei acaba por condicionar tal “liberdade”, uma vez que considera como serviço público de saneamento básico de interesse comum aqueles:

prestados em **regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões** instituídas por lei complementar estadual, [...] de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário **entre 2 (dois) ou mais Municípios**, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los **de forma conjunta e integrada** pelo Estado e pelos Municípios [...] (Art. 3º, inciso XIV).

Parece claro, pelo exposto, que as prerrogativas municipais são rebaixadas, desde a sua dimensão conceitual até os aspectos operacionais. Em acréscimo, o Art. 50 define os critérios de acesso aos recursos da União, com claro desfavorecimento dos municípios que decidam realizar a prestação dos serviços de saneamento de forma autônoma, já que segundo o § 1º “Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais [...]”.

Reforça ainda esta intencionalidade do novo marco regulatório o atrelamento do acesso aos recursos “à estruturação de prestação regionalizada” (Inciso VI) e “à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada” (Inciso VII)⁴.

Um último resultado a destacar na análise da Lei diz respeito ao estabelecimento de critérios diferenciados para a prestação dos serviços de acordo com as características sócio-econômicas da população a ser atendida. No Art. 11-B, § 4º, lê-se que:

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

Aqui pode estar aberta a porta para a oferta de serviços de qualidades distintas ou mesmo inferior para populações de baixa renda, sob o argumento da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços.

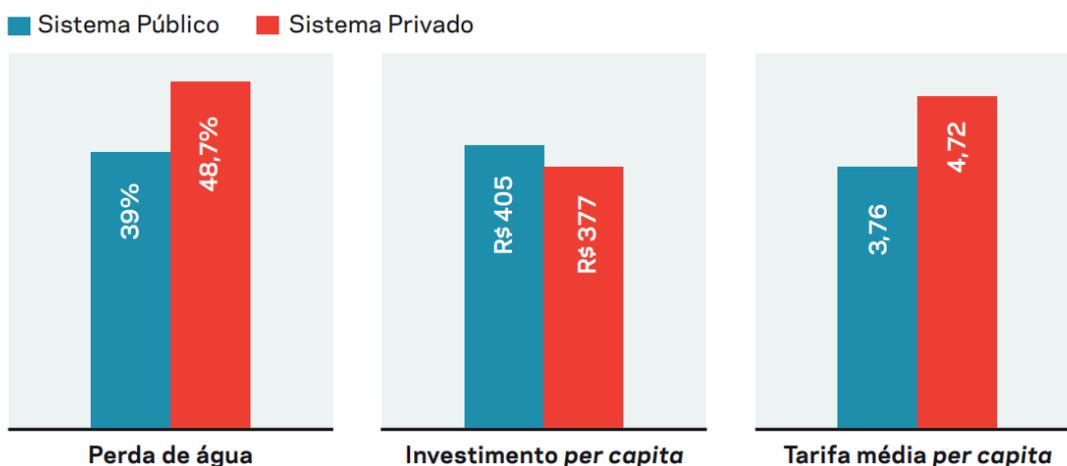
DISCUSSÕES

A fim de empreender discussões sobre os resultados anteriormente apresentados, faz-se mister problematizar o caráter mercantil e privatizante do novo marco legal do saneamento no Brasil. A grande mídia, os distintos órgãos empresariais e governamentais buscam construir um consenso em torno da mercantilização dos serviços de saneamento básico, tomada como via de mão única para a consecução da universalização do acesso. Este consenso supõe argumentos que vão desde o fatalismo – a inexorabilidade da privatização pela ineficiência do Estado na prestação dos serviços – até as visões mais apologéticas que se posicionam abertamente e por princípios em favor da entrada dos grandes grupos econômico-financeiros a um novo “negócio”, cujo potencial de lucratividade parece garantido.

Faz parte desta “ideologia” a premissa de que a eficiência, a eficácia e a efetividade são próprias do ambiente privado, ainda que as evidências não sejam capazes de comprová-las. De fato, como pode ser visto na tabela abaixo, os próprios dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) demonstram, inequivocamente, que a participação do setor empresarial é mais cara, menos efetiva e opera com menor nível de investimento.

4 Também o mesmo objetivo se encontra presente neste parágrafo: “§ 2º A verificação da **adoção das normas de referência nacionais para a regulação** da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA ocorrerá periodicamente e **será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos** com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal”.

O SANEAMENTO PRIVATIZADO É MAIS CARO E MENOS EFICIENTE QUE O SISTEMA PÚBLICO. MAS AMBOS ESTÃO MUITO LONGE DO IDEAL



Fonte: Observatório Nacional do Saneamento/SNIS

Esta tendência não é exclusiva do Brasil. Dados os elevados custos de produção e a capilaridade dos serviços, constata-se que, entre 2000 e 2017, 884 municípios espalhados mundo afora (em 35 países) reestatizaram a prestação dos serviços frente à “incapacidade” do setor privado de assegurar níveis exigidos de cobertura e/ou qualidade compatíveis com padrões de promoção da saúde e proteção ambiental (STF, 2020). Os processos de reestatização encontram amparo no fato de que a sonhada universalização e melhoria da qualidade dos serviços não têm sido asseguradas pelo setor privado, pois “as áreas que interessam para o setor privado são exatamente as áreas consolidadas, urbanizadas, onde os níveis de atendimentos já são altos e, portanto, a necessidade de investimentos menores. Não se universalizará o saneamento com essa lógica, quando a garantia do retorno financeiro é o que importa” (SILVA, 2020). Revela-se que a defesa da privatização, mascarada como estratégia para alcançar a necessária universalização do acesso, em verdade guarda estreita relação, acima de tudo, com a busca da lucratividade pelo capital envolvido. No caso brasileiro, “a mudança abrirá às multinacionais um mercado que movimenta 140 bilhões de reais por ano” (OLIVEIRA, 2020).

O que se evidencia, sob o manto ideológico da propalada eficiência do setor privado e da necessidade de retirada do Estado da prestação dos serviços, é a reafirmação do “ultraliberalismo predatório” (CHEISNAIS, 2020), pois na Lei o setor público continua como um dos responsáveis pela requerida viabilidade econômica, conforme descrito no art. 29 “Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções [...]”. Trata-se de uma relação em que o Estado alega seu necessário afastamento, mas na realidade assume responsabilidades, de antemão - o que a maioria dos analistas omitem - com a possível ausência de

efetividade do sistema privado, já que é o fiador por excelência do “negócio”, oferecendo garantias ao capital quanto aos ganhos de lucratividade. Adicionalmente, resta destacar que o contrário ocorre com as empresas públicas estaduais: estas têm que comprovar de antemão sua eficiência, eficácia e capacidade de lucro, pois o titular dos serviços, ou seja, Estados e Municípios, deverão

[...] obrigatoriamente demonstrar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços ao longo dos estudos que subsidiaram a contratação desses serviços e deverá comprovar, no respectivo processo administrativo, a existência de recursos suficientes para o pagamento dos valores incorridos na delegação, por meio da demonstração de fluxo histórico e projeção futura de recursos (Art. 35º, § 3º).

Conforme observado anteriormente é clara a primazia da sustentabilidade econômico-financeira como objetivo maior do novo marco legal. Segundo matéria publicada no jornal Folha de São Paulo, no dia 26 de junho de 2020, antes mesmo da Lei ser aprovada, constata-se grande “ânimo” nos fundos globais de investimento, a exemplo de grandes grupos como “BRK Ambiental, controlada pela canadense Brookfield; Aegea, que tem como acionista o GIC (fundo soberano de Singapura), Iguá (que tem como acionista indireto o fundo canadense AIMCo); Águas do Brasil (nacional) e a GS Inima (da coreana GS)” (MARTÍNEZ-VARGAS, 2020). Conforme a mesma matéria, o objetivo dos referidos fundos é competir pelos serviços nas regiões mais atrativas financeiramente, por disporem de maior concentração populacional, em particular as regiões metropolitanas, que são de maior rentabilidade, diferentemente dos municípios do interior, muitos dos quais já dispõem de abastecimento d’água mas não de esgoto, o que exigiria maiores investimentos e pouca garantia de rentabilidade.

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

O novo marco do saneamento institui, por meio da privatização, a quebra de mecanismos compensatórios, a exemplo do “subsídio cruzado”, mediante o qual o retorno obtido pelas empresas nas áreas metropolitanas compensa os investimentos pouco rentáveis nas regiões interioranas e/ou de populações de baixa renda, de forma a induzir ou favorecer as possibilidades de universalização dos serviços.

Contrariamente, a lógica privatista demonstra ser impulsionadora de desigualdades, visto que ao capital interessa essencialmente a obtenção do lucro e não a garantia das necessidades sociais. Esta é, certamente, a explicação mais plausível para a previsibilidade da

oferta de serviços considerados “alternativos” em áreas pobres ou assentamentos informais, tidos como irregulares, prevista no artigo 11-B, parágrafo 4º, acima mencionado. Deste modo, observa-se que o modelo proposto pode constituir um antagonismo direto com a premissa do acesso à água potável, ao esgotamento sanitário e à limpeza urbana (constituintes do saneamento) como direito humano básico.

A privatização das águas e dos serviços de abastecimento vem se refletindo no interior dos fóruns de discussão sobre o tema em âmbito internacional. Desde o V Fórum Mundial da Água, realizado em Istambul/Turquia em 2009, representantes da bilionária indústria da água deixaram clara sua intenção de transformar este recurso em negócio, sob o argumento de que esta seria uma via privilegiada para conter o desperdício e promover uma racionalização do consumo. Na oportunidade, organizações camponesas denunciaram as corporações multinacionais e grupos de interesse privado por buscarem mercantilizar e comercializar os recursos hídricos com o fim de aumentar seus lucros. A Via Campesina, organização brasileira defensora dos bens comuns da natureza alertou, na oportunidade, para a abertura de uma “nova fase de privatização da água” com a consequente quebra do princípio do direito (PONT, 2009).

Esta denúncia encontra lastro no fato de que os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial e as Nações Unidas, assumem a defesa da água como um “bem econômico”, dotado de valoração mercantil (ONU, 1992). Deste modo, o acesso aos recursos hídricos estaria condicionado e limitado a quem pode pagar: é a lógica mercantil sobrepondo-se ao princípio do direito, ainda que este seja mencionado em tratados e convenções internacionais. “Essa é uma diferença crucial. Quando se define a água como uma ‘necessidade’ e não como um ‘direito’ chega a ser possível mercantilizá-la e fazê-la entrar numa lógica comercial” (PONT, 2009).

No tocante à questão da universalização dos serviços importa ainda destacar que o novo marco estipula prazos para a sua obtenção (99% de cobertura do fornecimento de água e 90% com coleta e tratamento de esgoto até o ano de 2033) ao mesmo tempo em que prevê um conjunto de atenuantes para as empresas que não atingirem as metas nos prazos estipulados nos contratos, revelando, mais uma vez, a posição do Estado como garantidor dos lucros burgueses. Lê-se no artigo 11-B:

Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no **caput** deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária (§ 9º)⁵.

5 Vê-se no artigo 10-A que “No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa (§ 7º)”.

Ou seja, constata-se que os prazos estipulados em Lei para a obtenção da tão sonhada universalização estão, em princípio, subordinados à obtenção do lucro, motivo pelo qual conta, desde já, com a previsão de inviabilidade. Isto sem mencionar as subvenções, subsídios e incentivos previstos. O que está por ser dito é o que será feito com os recursos públicos investidos, como se desdobrarão estes casos e como ficará a população a quem se direcionavam os contratos. São artimanhas engendradas com o fim de favorecer os grandes grupos internacionais ainda que se faça sob o argumento do saneamento universal.

A referida inconstitucionalidade refere-se à distribuição de poderes entre os poderes federativos. A lei aprovada obriga a que os titulares de direito, os quais são portadores do poder de regulação sobre os serviços de saneamento, se submetam aos preceitos estabelecidos pela União. Isto vai desde a impossibilidade de escolha sobre os agentes com os quais deverão firmar contratos para execução de serviços até a regulação dos mesmos. Em sendo esta uma atribuição inerente à municipalidade, só poderia ser exercida pela União mediante uma cessão deste poder, já que “sem delegação expressa de cada um dos municípios, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico não tem competência para atuar na fiscalização do serviço público de saneamento básico” (BERCOVICI, 2020).

Porém a própria Lei institui uma quase obrigatoriedade desta cessão, na medida em que a adesão dos municípios à governança prioritária da União e às modalidades de contratação dos serviços é tornada condicionante primária do acesso aos recursos financeiros indispensáveis à execução do saneamento básico. Em vista disso, analistas jurídicos destacam as tentativas de violação da autonomia do ente municipal:

Contrariando totalmente a autonomia política dos municípios, a União exigiu que eles se adequem à sua política de privatizações, privilegiando a concessão dos serviços ao setor privado ou as parcerias público-privadas, desestimulando a prestação direta do serviço público. Dessa forma, todos os municípios que buscarem recursos para o setor de saneamento são obrigados a concordar com a abertura do setor aos agentes privados. A relação que deveria ser de coordenação torna-se uma relação de subordinação, violando o pacto federativo (BERCOVICI, 2020).

O mecanismo privilegiado mediante o qual a União exige a adesão prévia dos municípios e consórcios intermunicipais é o Plano de Saneamento Básico, municipal ou regional, mediante o qual os titulares dos serviços formalizam sua adesão à governança prevista na Lei, delegando as funções regulatórias do saneamento à ANA, além de acatar a privatização dos serviços. De fato, esses instrumentos não são apenas Planos de Serviços, mas Planos de Privatização para a gestão do saneamento.

Por último, um dos aspectos mais obscuros e que ainda deverá ser objeto de estudos e investigações é a abertura da Lei à gestão dos mananciais. Neste ponto o corpo jurídico

peca pela omissão, deixando uma janela aberta para futuras incursões do capital e das corporações internacionais em particular, sobre os recursos hídricos do país, objeto de cobiça e especulação crescentes. Chama atenção neste quesito a figura da empresa “produtora de águas”, prevista no artigo 10-A, que trata dos contratos relativos à prestação dos serviços de saneamento:

As outorgas de recursos hídricos atualmente detidas pelas empresas estaduais poderão ser segregadas ou transferidas da operação a ser concedida, permitidas a continuidade da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de contrato de longo prazo entre esta **empresa produtora de água** e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final, com objeto de compra e venda de água (§ 2º).

Tão estranha quanto pouco (ou nada explicada), a instituição deste ente jurídico supõe a ausência de uma clara linha divisória entre a gestão/gerenciamento dos serviços de saneamento e a gestão das águas. A possibilidade de se firmarem contratos de compra e venda direta de água, estando a empresa responsável pelos serviços de distribuição imbuída da capacidade de comercializá-la (vendê-la), abre precedente jurídico e factual para a apropriação privada dos mananciais e aquíferos e sua exploração. Segundo Bercovici (2020):

Há, aqui, nessa ampliação de competências do órgão autárquico federal uma nítida confusão entre o serviço de saneamento básico e a gestão de recursos hídricos [...]. São duas etapas distintas, dois serviços públicos distintos. A água é a matéria-prima do serviço de saneamento, mas são serviços de titularidades distintas: **as águas são de titularidade da União** (artigo 20, III, da Constituição) **ou dos Estados** (artigo 26, I, da Constituição). Portanto, o ente responsável pela outorga da utilização dos recursos hídricos é a União ou o Estado. **O município é o ente titular da prestação dos serviços de saneamento, não é titular dos recursos hídricos.**

Como parte da citada ambiguidade, outro aspecto se destaca: a ausência de instrumento regulatório ou substitutivo do direito de outorga, na medida em que se institui a possibilidade da relação de compra e venda de águas entre a “empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final”. Por esta razão um analista já questiona:

Como assim? O bem público por excelência, a água, terá um proprietário, alguém intitulado de “produtor de água”? Ora, a água serve para inúmeras finalidades. É um direito essencial, condição essencial de sobrevivência, garantidora da saúde. É geradora de energia, ponto central de saneamento, pesca, hidrovias. Nas bacias hidrográficas, o mau uso em uma ponta afeta o uso em outra. Essa complexidade e integração exige uma engenharia social complexa para a boa gestão. De repente, todo esse conjunto de direitos essenciais ficará sob a guarda de um “produtor de água”? (NASSIF, 2020).

E acrescenta que “O projeto institui, de fato, essa figura esdrúxula da “empresa produtora de água”, um personagem diferente da empresa que cuidará do saneamento. Ela definirá o que fazer e como fazer com a água. A regulação será apenas sobre a empresa de distribuição da água” (idem, ibidem).

Ressalte-se, por fim, que as aqui interpretadas propositadas incongruências da Lei acabam por deixar em aberto um lastro por meio do qual torne-se possível a efetiva privatização das águas no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais considerações acerca do tema em análise foram de fato expostas tanto nos resultados como nas discussões empreendidas. À guisa de conclusão cabe apenas destacar três elementos que aparecem como de vital importância:

O quadro trazido pelo novo marco legal do saneamento, aprofundando aspectos privatistas já instituídos em legislações pretéritas toma parte num lastro mais amplo constitutivo dos processos de mercantilização das águas e sua inserção no circuito de financeirização do capital na qualidade de commodities. É, portanto, parte das estratégias das grandes corporações transnacionais e nativas de expropriação dos bens comuns da natureza como condição importante de recomposição de suas taxas de lucro frente a crise estrutural que o capital vivencia a décadas. São exemplos deste processo países como o Chile, cuja privatização da água foi realizada ainda em 1981, sob a ditadura de Pinochet; a guerra da água na Bolívia entre 2000 e 2003; as disputas envolvendo Israel e a Palestina pelo domínio das reservas que tem marcas importantes entre 2003 e 2009; e Iraque 2003, dentre outros (SERAFINI, 2020). Culmina o processo a cotização da água em Wall Street 2020 cujo preço passa a ser definido pelos “cassinos financeiros” (MALVEZZI, 2020).

Este processo de avanço do capital não passa sem lutas de resistência em diversos países e regiões, protagonizadas por movimentos sociais e ambientalistas, que procuram evidenciar as expropriações da água e dos recursos naturais que dela dependem, por um lado, e por outro defender a recuperação e efetividade do princípio da água como um direito humano fundamental, sua manutenção como bem de uso comum da natureza, devendo estar disponível para a garantia da preservação da biodiversidade planetária.

O Brasil é, reconhecidamente, um grande celeiro de água potável, detentor de cerca de 12% das reservas mundiais. Não é surpresa, tampouco novidade a existência de investidas do capital no sentido de buscar meios de apropriar-se deste bem. Tentativas do Banco Mundial de realizar estudos próprios sobre os aquíferos brasileiros juntam-se a denúncias dos danos ambientais causados por modalidades de comercialização já em voga (como é o

caso da multinacional Nestlé, hoje a maior exploradora de água no mundo) de que é exemplo as reservas de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, dentre outros.

O conjunto das considerações aqui dispostas conduzem a uma reflexão que aponta para o caráter privatizante, regressivo na relação com os direitos humanos e sociais, além de antinacional do novo marco do saneamento, tanto no que explicita a letra da Lei quanto no que silencia, notadamente a quase ausência de menção à proteção das várias formas existentes de recursos hídricos no país. Por fim, é motivo de preocupação as propositais ambiguidades ou ambivalências que parecem apontar para a abertura, através da privatização da política pública de saneamento básico, de um novo campo de transformação da água em objeto de transação mercantil e, mais especificamente, em *commodity* integrante do processo de especulação financeira que tem nos recursos naturais uma das principais fontes de acumulação de capital.

■ REFERÊNCIAS

1. AGÊNCIA BRASIL. Lei exige medidas rápidas dos novos prefeitos para o saneamento básico. **O Dia**, 05 nov. 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/brasil/2020/11/6021885-lei-exige-medidas-rapidas-dos-novos-prefeitos-para-o-saneamento-basico.html>>. Acesso a 07.12.2020.
2. BERCOVICI, G. As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento. *Consultor Jurídico*, 27 set. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>>. Acesso a 03.12.2020.
3. BRASIL, Lei 14026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o Marco Legal de Saneamento Básico. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/875819060/lei-14026-20>>. Acesso a 20.11.2020.
4. CHESNAIS, F. Um sistema financeiro global ultra parasitário que goza de uma proteção indefetível. *Esquerda.net*, 18 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.esquerda.net/artigo/um-sistema-financeiro-global-ultra-parasitario-que-goza-de-uma-protacao-indefetivel/69218>>. Acesso em: 15.11.2020.
5. GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
6. MALVEZZI, I. Hidronegócio, a distopia que já bate a porta. *Outras Palavras*, 11 dez. 2020. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/hidronegocio-a-distopia-que-ja-bate-a-porta>>. Acesso em: 13.12.2020.
7. NASSIF, L. Nova Lei do Saneamento permitiu passar a boiada da privatização da água. *Carta Maior*, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Nova-Lei-do-Saneamento_permittiu-passar-a-boiada-da-privatizacao-da-agua/4/47950>. Acesso em: 03.12.2020.
8. OHANA, V. Marco que facilita privatização do saneamento é alvo de 2 ações no STF... *Carta Capital*, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/marco-que-facilita_privatizacao-do-saneamento-e-alvo-de-2-aco-es-no-stf/>. Acesso em: 03.12.2020.

9. ONU. Resolução da Conferência Mundial da Água. Dublin, Irlanda. 1992. Disponível em: <<http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>>. Acesso em: 03.12.2020.
10. ONU. O Direito Humano à água e ao saneamento: marcos. 2012. Disponível em <https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf>. Acesso em 20.11.2020.
11. PONT, C. Via Campesina denuncia nova fase de privatização da água. Carta Maior, 23 mar. 2009. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Mae_Terra/Via-Campesina-denuncia-nova-fase-de-privatizacao-da-agua/3/15138>. Acesso em: 03.12.2020.
12. SERAFINI, M. Especial Privatização da Água. (com pesquisa de Alessandra Monterastelli, Ana Paula Sarabia e Guilherme Arruda). Carta Maior, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos_Humanos/Especial-Privatizacao-da-agua/5/47972>. Acesso em: 02.12.2020.
13. SILVA, E. A. da. Nova lei é um passo atrás no saneamento básico no Brasil. UOL, 08 ago. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/colunas/2020/08/08/saneamento-basico-no-brasil-um-passo-atras.htm>>. Acesso em: 03.12.2020.
14. TOJAL, S.B. de B. Começamos mal a experiência do novo marco do saneamento. Consultor Jurídico, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-16/sebastiao-tojal-comecou-mal-marco-saneamento>>. Acesso em: 04.12.2020.
15. TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.