

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS - CCHN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGG

Vanderson Moreira Silva Alves

“O lucro entra pelo cano” – A produção social do espaço pelo saneamento básico, no contexto da financeirização: uma análise sobre a PPP do esgotamento sanitário no município de Serra (ES).

Vitória

2022

Vanderson Moreira Silva Alves

“O lucro entra pelo cano” – A produção social do espaço pelo saneamento básico, no contexto da financeirização: uma análise sobre a PPP do esgotamento sanitário no município de Serra (ES).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências Humanas e Naturais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Geografia.

Aprovada em 27 de abril de 2022.

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Teixeira de Campos Júnior (UFES)

Orientador e Presidente da Sessão

Prof. Dr. Cássio Arruda Boechat (UFES)

Examinador Interno

Profa. Dra. Maria Beatriz Cruz Rufino (USP)

Examinadora Externa

Profa. Dra. Patricia Campos Borja (UFBA)

Examinadora Externa

Prof. Dr. Helder Gomes (HELDER GOMES ASSESSORIA E PLANEJAMENTO)

Examinador Externo

Prof. Dr. Rodrigo Alejandro Hidalgo Dattwyler (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Examinador Externo



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por CARLOS TEIXEIRA DE CAMPOS JUNIOR - SIAPE 1172720 Departamento de Geografia - DG/CCHN Em 27/04/2022 às 19:40

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/457811?tipoArquivo=O>

DocuSigned by:
Assinatura digital manuscrita em azul sobre um fundo cinza.
8C84521BA98D4C6...

Rodrigo Alejandro Hidalgo Dattwyler



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
CASSIO ARRUDA BOECHAT - SIAPE 2368711
Departamento de Geografia - DG/CCHN
Em 27/04/2022 às 19:55

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/457822?tipoArquivo=O>



Documento assinado digitalmente
PATRICIA CAMPOS BORJA
Data: 03/05/2022 14:19:37-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>



Documento assinado digitalmente
HELDER GOMES
Data: 05/05/2022 08:42:01-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>



USPAssina - Autenticação digital de documentos da USP

Registro de assinatura(s) eletrônica(s)

Este documento foi assinado de forma eletrônica pelos seguintes participantes e sua autenticidade pode ser verificada através do código JBVD-K42B-15DY-36Q2 no seguinte link: <https://uspdigital.usp.br/webdoc>

Maria Beatriz Cruz Rufino

Nº USP: 6352327

Data: 06/05/2022 09:08



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
RAFAEL DE CASTRO CATÃO - SIAPE 1416049
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG/CCHN
Em 06/06/2022 às 13:14

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/489756?tipoArquivo=O>

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

A474" Alves, Vanderson Moreira Silva, 1989-
"O lucro entra pelo cano" – A produção social do espaço pelo saneamento básico, no contexto da financeirização: uma análise sobre a PPP do esgotamento sanitário no município de Serra (ES). / Vanderson Moreira Silva Alves. - 2022.
276 f. : il.

Orientador: Carlos Teixeira de Campos Júnior.
Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Urbanização. 2. Infraestrutura. 3. Saneamento. 4. Geografia Urbana. 5. Parceria público-privada. I. Campos Júnior, Carlos Teixeira de. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 91

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Vanderlei e Lais, à minha irmã Larissa. A todos os meus familiares, em especial ao meu primo Anderson (Dudu) e minha tia Seir que me incentivaram desde o início da graduação e também pelo apoio financeiro quando as coisas apertavam. Família é sempre fundamental.

Aos meus colegas e amigos de trabalho da EEEFM Laranjeiras, agradeço pelo carinho e pelo constante incentivo. Em especial à Mayara Cândido, professora e gestora escolar sem igual, muito sensível, incentivadora e sempre disposta a colaborar também para o sucesso dos projetos pessoais de sua equipe. Também ao gestor e amigo Vinicius Carneiro, que com a mesma sensibilidade científica sempre apoiou o crescimento profissional de sua equipe. Aos meus amigos Rita de Cássia Firme Thevernard de Negreiros Piffer (Ritinha), André Mendes, Sâmia de Oliveira, Renata Volponi, Juliana Dias, Alessandra Nascif, Graziela da Costa, Wanessa Badke, Marina Dapieve, Arisvan Lima; que mesmo com todas as dificuldades e desafios que a educação, principalmente após 2018, foram essenciais para tornar os dias mais leves e divertidos. À Tânia Gatti pela disponibilidade na organização dos horários de aula, pelas caronas e pelas palavras de incentivo e conforto.

Agradeço à minha “Velha Guarda”, meu refúgio e encontro de almas. Kamyly Nunes e Christiany Cavalcante, me conhecem tão bem quanto eu mesmo, ou até melhor. Foram tantas conquistas, apertos, festas, choros, viagens, problemas, “sextou”, enfim, muita coisa, e em tudo estivemos juntos e que seja sempre assim.

Aos meus colegas e amigos da SEDU, em especial à equipe da Subgerência de Transporte Escolar, que desde 2019, acompanharam esse processo e deram todo apoio e força para a finalização da pesquisa. Principalmente pelo empenho da Thais, do Léo, do Markson, do Douglas e do Patrício em tentar assistir à defesa, porém, sem sucesso.

A todos os professores do Departamento de Geografia da UFES e do Programa de Pós-Graduação em Geografia, onde orgulhosamente tive o prazer e honra de obter

minha graduação, meu mestrado e agora o título do doutorado. Em especial ao meu orientador Carlos Teixeira de Campos Júnior pela parceria, paciência e pela escuta nos momentos mais difíceis dessa jornada que é trabalhar e estudar ao mesmo tempo. Aos meus amigos da Geografia 2008/1, em especial ao Francismar Cunha, Daniel Bulhões, Bruno da Silva, Laísa Pires, Rafael Justino, Flávia dos Santos, pelos momentos hilários e fundamentais para a nossa saúde mental, os quais levarei para a vida toda.

Aos colegas e amigos do Grupo de Estudos LabAtt: Izabela Bassani, Rafael, Marcos Mendonça, Elizete, Leandro, Merci bravos guerreiros que todas as segundas e terças à noite, se desdobravam para comparecer aos debates e reuniões. Não é fácil ser professor e pós-graduando no Brasil. Não é fácil ser professor no Brasil. Mas continuamos na luta.

Muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a produção do espaço urbano por meio da produção de infraestrutura de esgotamento sanitário no contexto da *financeirização* que, dentre outros elementos, se evidencia pelo domínio e apropriação por parte dos agentes financeiros sobre a maior parte da riqueza criada pelo setor produtivo e por uma economia que centraliza seus objetivos na rentabilidade. Neste ínterim, o espaço ganhou destaque e tem se tornado alvo dos interesses financeiros em busca de novas possibilidades de ganho tanto por meio dos elementos construídos no espaço como na produção do próprio espaço como um todo. Buscou-se compreender a produção do espaço urbano de Serra (ES) por meio da produção do esgotamento sanitário, na forma de Parceria Público-Privada (PPP), considerando as transformações significativas que ocorreram no município a partir dos anos 2000, sobretudo, o desenvolvimento do mercado imobiliário e a intensificação do processo de urbanização que reconfiguraram o espaço urbano de Serra. A consolidação do setor imobiliário resultou numa lógica rentista de produção da cidade que repercutiu em diversos níveis, sendo o primeiro município capixaba a contar com uma PPP para os serviços de saneamento básico, que até então era operado pela empresa pública estadual. Ocorre que o saneamento básico, mais especificamente o esgotamento sanitário, vem seguindo novos rumos que afetam diretamente a produção do espaço. A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, não só modifica a estrutura de gestão pública do saneamento no contexto nacional como amplia a participação do setor privado no saneamento público, incentivando a privatização das empresas estatais de saneamento, a formação de PPP e a criação de diversos dispositivos para se ter acesso aos incentivos e financiamentos da União. Desta forma, esse serviço essencial para a qualidade de vida da população tem se transformado no mais novo ativo financeiro nas carteiras de investimento dessas corporações. Trata-se de discutir os mecanismos atuais de apropriação de renda via produção na forma de PPP, bem como as conseqüentes transformações socioespaciais decorrentes dessa forma de se produzir a cidade.

Palavras-chave: produção do espaço; saneamento básico; esgotamento sanitário; financeirização; Parceria Público-Privada.

ABSTRACT

This doctoral thesis aims to discuss the production of urban space through the production of sewage infrastructure in the context of financialization that, among other elements, is evidenced by the domination and appropriation by financial agents of most of the wealth created by the productive sector and for an economy that centers its objectives on profitability. In the meantime, the space has gained prominence and has become the target of financial interests in search of new earning possibilities both through the elements built in the space and in the production of the space itself as a whole. We sought to understand the production of urban space in Serra (ES) through the production of sanitary sewage, in the form of a Public-Private Partnership (PPP), considering the significant changes that occurred in the municipality from the 2000s onwards, above all, the development of the real estate market and the intensification of the urbanization process that reconfigured the urban space of Serra. The consolidation of the real estate sector resulted in a rentier logic of production in the city that had repercussions on several levels, being the first municipality in Espírito Santo to have a PPP for basic sanitation services, which until then was operated by the state public company. It so happens that basic sanitation, more specifically sanitary sewage, has been following new directions that directly affect the production of space. The Federal Law 14.026, of July 15, 2020, which updates the legal framework for basic sanitation, not only modifies the public sanitation management structure in the national context, but also expands the participation of the private sector in public sanitation, encouraging the privatization of companies sanitation companies, the formation of PPPs and the creation of various devices to access public incentives and funding. In this way, this essential service for the population's quality of life has become the newest financial asset in the investment portfolios of these corporations. It is about discussing the current mechanisms of income appropriation via production in the form of PPP, as well as the consequent socio-spatial transformations resulting from this way of producing the city.

Keywords: production of space; sanitation; sanitary sewage; financialization; Public-Private Partnership.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Serra (ES) - Localização.....	85
Mapa 2: Serra (ES) - Regiões de ocupação urbana.....	88
Mapa 3: Serra (ES) - Perímetro Urbano (2020).....	89
Mapa 4: Serra (ES) - Divisão por bairros.....	108
Mapa 5: Serra (ES) - Os 10 bairros mais populosos (IBGE, 2010).	110
Mapa 6: Serra (ES) - Localização das Estações de Tratamento de Esgoto (2014).116	
Mapa 7: Empresas do Grupo Aegea, por modalidade de contrato.....	126
Mapa 8: Serra (ES) - Bairros atendidos pela PPP Ambiental Serra	134
Mapa 9: Serra (ES) - Bairros atendidos pela PPP Ambiental Serra e a disposição da rede coletora de esgoto.....	135
Mapa 10: Serra (ES)-Hidrografia e rede emissora de esgoto tratado nas estações de tratamento.	143
Mapa 11: Participação da iniciativa privada no saneamento básico dos estados e municípios (1999-2019).....	150
Mapa 12: Participação das empresas privadas em concessões plenas e parciais de saneamento básico dos estados e municípios (1999-2019).....	150
Mapa 13: Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil (2006-2019).....	152
Mapa 14: Reorganização espacial do sistema de esgoto sanitário de Serra, proposto pela concessionária Ambiental Serra.	243
Mapa 15: Reorganização espacial do sistema de esgoto de Serra, proposto pela concessionária Ambiental Serra, segundo população por bairro.....	244

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Bairros de Serra, segundo a população.	102
Tabela 2: Relação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) de Serra e os respectivos bairros atendidos.	111
Tabela 3: As maiores empresas do saneamento básico no Brasil, segundo a receita líquida.....	167
Tabela 4: Panorama da participação privada no setor de saneamento básico no Brasil.	172

Tabela 5: Empresas de saneamento que emitiram debêntures de 2016 a outubro de 2020	209
Tabela 6: Destaques financeiros Aegea (3T21).	211
Tabela 7: Rating das emissões do Grupo Aegea	214
Tabela 8: Balanço patrimonial Aegea S.A (2021).....	218

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento populacional de Serra (ES) 1920-2021.....	90
Gráfico 2: Investimentos realizados no setor (R\$ bilhões, valores constantes em 2018).	164
Gráfico 3: Evolução dos investimentos do setor privado no saneamento básico (R\$ bilhões, 2009-2019).....	165
Gráfico 4: Emissões de debêntures no setor de água e esgoto (R\$ milhões, 2016 a outubro de 2020).	207
Gráfico 5: Faturamento por empresa do grupo Aegea (%).....	213

LISTA DE SIGLAS

ABCON - Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto.
ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.
ARSI – Agência Reguladora de Saneamento e Infraestrutura.
ARSP – Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo.
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.
BM&F – Bolsa de Mercadorias & Futuros.
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
BNH – Banco Nacional da Habitação.
BOVESPA - Bolsa de Valores de São Paulo.
CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento.
CVM – Companhia de Valores Mobiliários
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

EBITDA/ LAJIDA - Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization/
Lucro Antes de Juros, Impostos Depreciação e Amortização.

EEEB – Estação Elevatória de Esgoto Bruto.

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto.

FAE - Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos.

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

FGP - Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MDB – Movimento Democrático Brasileiro.

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico.

PMI – Projeto de Manifestação de Interesse

PMSB – Plano Municipal de Saneamento de Serra.

PND – Programa Nacional de Desestatização.

PPA – Plano Plurianual

PPI – Programa de Parcerias e Investimentos.

PPP – Parceria Público-Privada

PSL – Partido Social Liberal.

PT – Partido dos Trabalhadores.

REISB – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento
Básico.

SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento.

SFS – Sistema Financeiro de Saneamento.

SINDCON - Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos
de Água e Esgoto.

SNIS – Sistema Nacional de Informações Sobre o Saneamento.

SPE - Sociedade de Propósito Específico.

VPL - Valor Presente Líquido.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO E O SANEAMENTO BÁSICO: ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEITUAL.....	22
1.1 As infraestruturas no contexto do capitalismo financeirizado.	23
1.2 A produção do saneamento básico: aproximações teóricas e conceituais.	33
1.3 A trajetória da política de saneamento e a questão urbana	38
1.4 A produção social do espaço pelo saneamento básico.	64
2. A PRODUÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA FORMA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CONSÓRCIO “AMBIENTAL SERRA”	72
2.1 A concessão pública na forma de Parceria Público-Privada (PPP).	74
2.2 A Parceria Público Privada no contexto do estado do Espírito Santo.	79
2.3 Caracterização da área de estudo: o município de Serra (ES).	84
2.4 As formas de produção do esgotamento sanitário: da Companhia Brasileira Torrens à Cesan.	95
2.5 A política municipal de saneamento básico de Serra (ES).	99
2.6 A produção do esgotamento sanitário de Serra (ES) na forma de Parceria Público-Privada.	119
3. PRODUÇÃO DO ESPAÇO E FINANCEIRIZAÇÃO: NOVAS ESTRATÉGIAS DE VALORIZAÇÃO E ACUMULAÇÃO DE CAPITAL.	145
3.1 A produção do esgotamento sanitário no contexto do capitalismo contemporâneo: os mecanismos e as estratégias de acumulação.	146
3.2 A desigualdade socioespacial no contexto da produção financeirizada do espaço pelo saneamento básico.	234
CONSIDERAÇÕES FINAIS	255
REFERÊNCIAS.....	264

INTRODUÇÃO

Por décadas, o saneamento básico foi considerado o ramo mais “atrasado” do setor de infraestrutura no Brasil. As justificativas para esse relativo atraso recaiam, na maioria das vezes, sobre a incapacidade do Estado em gerenciar e prover este tipo de serviço para a população.

Para os entusiastas da visão de mercado, ecoa sempre a ideia de que o avanço na cobertura do saneamento básico no Brasil somente se dará pela entrada do capital privado no setor. Somente o mercado seria capaz de superar a dita escassez de recursos financeiros do Estado e efetuar os investimentos necessários em infraestrutura, assim como dar celeridade aos processos frente à burocratização e o desinteresse político para o planejamento e execução dessas obras.

Por outro lado, os próprios agentes públicos, principalmente aqueles da classe política, mais alinhados à lógica neoliberal, sempre buscaram a criação de um marco regulatório que fornecesse as bases jurídicas e institucionais que ampliasse a participação do setor privado no saneamento básico.

A celeridade na universalização dos serviços de saneamento e o potencial aumento dos investimentos para este tipo de infraestrutura são os principais argumentos nas narrativas dos deputados federais e dos senadores, sempre que o tema é a discussão das políticas de saneamento básico. Discurso político esse, mormente, reforçado e endossado pelos representantes das empresas privadas de saneamento.

A privatização de estatais e a criação de PPPs têm sido a tônica do Programa de Parcerias e Investimentos, que foi significativamente remodelado a partir do ano de 2016. Aproveitando-se do arcabouço jurídico constituído em outros governos, como a Lei de PPP (2004), a Lei do Saneamento Básico (2007) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (2013), o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), colocou o saneamento básico na linha de frente para atrair o capital privado.

Entre as ações previstas pelo PPI está, prioritariamente, a desestatização das seguintes companhias estaduais de saneamento: Depasa (Acre), Caesa (Amapá), Casan (Santa Catarina), Casal (Alagoas), Cagece (Ceará), Caema (Maranhão), Cagepa (Paraíba), Compesa (Pernambuco), Caern (Rio Grande do Norte) e Deso (Sergipe), Embasa (Bahia), Agespisa (Piauí), ATS (Tocantis) e Cosama (Amazonas).

Em contraponto à onda liberal que tem dominado a gestão pública, principalmente no que se refere ao saneamento básico, alguns trabalhos têm

assumido uma postura mais crítica em relação à flexibilização normativa que tem ocorrido nesse setor.

Os trabalhos de HELLER (2008; 2014; 2018; 2020); MORAES (2014) e BORJA et. al. (2014, 2014a, 2016) discutem sobre as políticas públicas do saneamento básico no âmbito as esferas federal, estadual e municipal assim como as limitações institucionais e normativas que impedem o acesso aos recursos públicos do setor.

Em especial, os trabalhos de BORJA (2016) e HELLER; GOMES (2018) trazem uma importante contribuição para o debate sobre o processo de privatização dos serviços públicos de saneamento básico como parte da política neoliberal empreendida pelo governo federal.

Considerando as recentes mudanças no setor de saneamento básico, o presente trabalho tem como objetivo discutir as características particulares da produção do espaço urbano por meio do saneamento básico, mais especificamente, por meio das infraestruturas de esgotamento sanitário, na forma de Parceria Público-Privada (PPP).

Buscou-se compreender a produção do esgotamento sanitário, na forma de PPP, considerando as estratégias e os mecanismos de acumulação via produção do espaço no contexto da *financeirização*, por meio da produção e da operacionalização das infraestruturas de saneamento básico, mais especificamente o esgotamento sanitário.

Situamos as infraestruturas de esgotamento sanitário no âmbito das condições gerais de produção, conforme descrito em MARX (1985), entendendo por condições gerais o conjunto dos elementos que articulam o consumo produtivo ao processo de produção e circulação do capital. São as condições que estabelecem, portanto, a relação entre o processo imediato de produção e o conjunto da produção e circulação do capital em geral.

Historicamente, a operação do saneamento básico se deu, principalmente, por meio da promoção estatal. O poder público tomou para si a responsabilidade de produzir e fornecer os equipamentos públicos e os meios de consumo coletivo para atender as demandas da força de trabalho, garantindo assim, a continuidade do processo de produção e circulação do capital no contexto da produção industrial.

Isso porque, conforme LOJIKINE (1997), havia certa dificuldade em inserir os meios de consumo coletivos no setor das mercadorias, principalmente, por conta do lento processo de consumo desses bens, como no caso das redes de esgotamento

sanitário, levando a uma baixa rotatividade do capital produtivo no setor de consumo e, conseqüentemente, uma baixa rentabilidade.

Desta forma, o Estado tornou-se o agente produtor da maior parte das condições gerais de produção, pois, naquele momento, a produção de infraestrutura ainda não estava no espectro de ação dos empresários capitalistas, principalmente as infraestruturas urbanas.

Parte-se da hipótese de que no contexto *financeirização* da economia, o espaço e a produção do espaço têm atraído cada vez mais o interesse de *holdings* e empresas ligadas ao mercado financeiro, servindo como alternativas para a valorização e a reprodução do capital.

Neste sentido, o setor de infraestrutura, em especial o saneamento básico, tem sido alvo de movimentações políticas e empresariais, ao que parece, com o objetivo de promover a flexibilização jurídica e romper com os possíveis entraves que, até então, não favorecessem à entrada mais incisiva da iniciativa privada neste setor.

Assim, nossa pesquisa pautou-se em compreender as mudanças ocorridas no saneamento básico, mais especificamente no esgotamento sanitário, investigando o modo como esta infraestrutura que, historicamente cumpria o papel de fundo de consumo (HARVEY, 1982), meio de consumo coletivo (LENCIONI, 2007), por fim, condições gerais da produção industrial (MARX, 1985-1986), parece agora cumprir o papel de condições gerais para a acumulação e reprodução do capital fictício.

As recentes modificações no marco legal do saneamento pelo congresso nacional, mostram, de maneira mais evidente, o projeto neoliberal que há muito tempo vem sendo empregado pela classe política e apoiado pela classe empresarial. Trata-se de um amplo processo de mercantilização dos bens e serviços públicos, que podemos visualizar a partir do saneamento básico.

O crescimento da participação privada no saneamento básico, inclusive com a entrada de *holdings*, de capital aberto em bolsa de valores, disputando as concessões para a produção e a operação dos serviços de água e esgoto em diversos municípios brasileiros, nos forneceram pistas para nossa investigação.

Antes, as infraestruturas de saneamento básico atendiam basicamente às necessidades do capital industrial, enquanto condições gerais de produção, por meio da promoção estatal. No atual momento, observa-se o direcionamento cada vez mais expressivo do saneamento pela lógica do mercado financeiro. A lógica neoliberal se

sobrepõe, cada vez mais, na formulação de políticas públicas, nos mais variados setores que abrangem os bens e serviços públicos.

A recente reformulação dos programas de parcerias e investimentos do Governo Federal ampliou as possibilidades de privatização e a concessão dos serviços públicos para a iniciativa privada. Nesta toada, a Parceria Público-Privada (PPP) tem sido a modalidade de concessão mais recomendada pelo programa de desestatização da União.

Apesar das PPPs terem sido instituídas no Brasil no ano de 2004, por meio da Lei Federal nº 11.079/2004, a celebração de contratos de concessão nesta modalidade só se deu, de maneira mais significativa no período recente, tendo sido amplamente incentivada pela União e difundida entre as outras esferas de poder. Vale frisar que o setor de infraestrutura, com destaque para o saneamento básico, tem concentrado a maior parte dos contratos de PPP.

A questão que colocamos para esta pesquisa consiste em compreender por que se tornou importante/interessante produzir infraestrutura de saneamento básico, portanto, produzir espaço urbano, na forma de Parceria Público-Privada?

Para construirmos um caminho de resposta para esta questão norteadora, foi preciso investigar e entender o papel dos agentes envolvidos nesta forma de se produzir o espaço urbano: o que produzem? Como produzem? Como comercializam? Como se remuneram? Como repartem o ganho entre si?

Elegeu-se como recorte para análise, a Parceria Público-Privada (PPP) firmada entre a Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan) e a concessionária “Ambiental Serra”, para produção, a operação e a manutenção do esgoto sanitário do município Serra (ES) pelo prazo de 30 anos, a partir do ano de 2015.

Este momento, pelo qual passa o setor de saneamento fez surgir um verdadeiro mercado em torno das concessões públicas de água e esgoto no país. Surgiram empresas especializadas na prestação de serviços relacionados à consultoria sobre os tipos de concessão, mapeamento dos editais pelo país e preparação de toda documentação necessária para a concorrência dos certames.

Em paralelo a isso, observa-se que a perspectiva do saneamento básico, enquanto um direito social, fundamental para a boa qualidade de vida da população, tem sido continuamente soterrada pela visão neoliberal, que preconiza a privatização e a maior participação da iniciativa privada em relação aos bens e serviços públicos.

As privatizações, as concessões comuns e as concessões na forma de PPP tomaram vulto no setor de infraestrutura, com destaque para o nosso objeto de pesquisa: o saneamento básico. O monopólio sobre a prestação de um serviço ou sobre a produção de bens públicos parece, cada vez mais, ser objeto de interesse de grupos empresariais de grande porte, que parecem vislumbrar oportunidades de ganhos e rendimentos em atividades, até então, predominantemente estatais.

No contexto em que predomina a *financeirização* da economia, CHESNAIS (2005) argumenta que o capital portador de juros, ou simplesmente a “finança”, assume a centralidade das relações econômicas e sociais, onde a “propriedade patrimonial” adquire grande relevância.

Trata-se de um tipo de propriedade que confere o direito à renda, seja a renda advinda da propriedade de imóveis ou a renda que provém das aplicações do capital-dinheiro em atividades financeiras. Para CHESNAIS (2005), a propriedade patrimonial não tem por finalidade nem o consumo, nem a criação de riqueza que aumentem a capacidade de produção, mas sim o rendimento.

A centralidade assumida pela finança tem como principal consequência o fato de que a própria acumulação produtiva passa a ser dominada por uma ordem externa à produção, cada vez mais dominada pela esfera financeira e pelo capital fictício, através de movimentos especulativos na busca por remuneração.

As concessões públicas conferem ao parceiro privado o monopólio sobre a produção de um bem ou a operação de um serviço público, que serão consumidos coletivamente e isto em caráter vitalício, nos casos de privatização das empresas públicas, ou por um longo período de tempo, no caso das concessões comuns e das PPPs.

Produz-se uma cidade desigual, com uma infraestrutura urbana que, mais segrega do que universaliza o acesso da sociedade ao espaço socialmente produzido. Observamos a consolidação da privatização do espaço, por meio dos condomínios fechados e, no atual momento, observamos, a extensão desta lógica privatista sobre os bens e serviços públicos de saneamento, incentivada pelo próprio Estado através da formulação de leis e decretos ao promover privatizações e concessões públicas, trazendo impactos significativos sobre os modos de produção e de consumo das infraestruturas de saneamento básico.

Não se trata de discutir a distribuição e o acesso desigual dos serviços de esgotamento sanitário pela população urbana, o que é de suma importância, mas,

entendemos que a essência destes problemas parece estar diretamente relacionada à forma como este tipo de infraestrutura está sendo produzida no contexto do capitalismo atual.

Assim, a análise sob o ponto de vista da produção, pode fornecer maiores pistas para refletir o modo como já no processo produtivo das infraestruturas, o modo e a forma de se produzir carregam em si o potencial de se reproduzir as desigualdades e a segregação sócioespacial.

A pesquisa propriamente dita, na primeira fase da tese se deu por meio do levantamento de dados primários e secundários junto ao Sistema Nacional de Informações Sobre o Saneamento (SNIS), ao Programa de Parcerias de Investimento (PPI), à Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), ao Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (SINDCON), às bases de dados da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), ao portal de contratos, convênios e licitações da Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), na base de dados do Painel Saneamento Brasil do Instituto Trata Brasil e do Instituto Mais Democracia. Também se consultaram os sites oficiais das empresas de saneamento básico assim como os relatórios de investimentos dessas empresas.

Além disso, durante a fase final da tese, acompanhamos a instalação da Comissão Especial de Inquérito (CEI), promovida pela Câmara Municipal de Vereadores de Serra, sobre a operação do esgotamento sanitário na forma de Parceria Público-Privada. Acompanhou-se os trabalhos da CEI, coletando e analisando os relatos das oitivas das partes envolvidas no procedimento investigativo, a saber: a Cesan, a Ambiental Serra e a Prefeitura Municipal da Serra (PMS), representada no procedimento pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Os documentos apresentados pelas partes ouvidas estão ainda sob posse da CEI para a elaboração e publicação do relatório final do inquérito parlamentar.

Os dados foram tabulados e organizados em planilhas e gráficos com o auxílio do Microsoft Excel. Os mapas deste trabalho foram produzidos por meio do software ArcGis 10., no Laboratório de Cartografia Geográfica e Geotecnologias – LCGGEO do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e do software livre QGIS 3.10.12, utilizando-se das bases cartográficas de domínios públicos como do IBGE, IDAF-ES e Geobases - ES.

1. A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO E O SANEAMENTO BÁSICO: ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEITUAL.

O presente capítulo tem como objetivo apresentar uma abordagem sobre as diferentes perspectivas do saneamento básico a fim de se estabelecer um caminho teórico e conceitual que nos permita compreender o processo de produção das infraestruturas de saneamento básico, mais especificamente o esgotamento sanitário, no contexto do capitalismo contemporâneo, e o modo como este tipo de infraestrutura relaciona-se com o processo de urbanização e de produção do espaço urbano.

Para tanto, foi necessária uma aproximação teórica e conceitual que nos permitisse compreender o esgotamento sanitário a partir do seu processo de produção, considerando tanto o desenvolvimento e a definição das políticas de saneamento básico no decorrer do tempo e do espaço, como o desenvolvimento das formas de produção deste tipo de infraestrutura no espaço da cidade.

Nossa abordagem sobre a produção do espaço geográfico parte da compreensão da realidade urbana centrada “produção do espaço”, enquanto categoria de análise geográfica que, de acordo com CARLOS (2015), “decorre do pressuposto de que a produção do espaço é imanente à produção da vida e, portanto, as relações sociais teriam como exigência um espaço e tempo” (CARLOS, 2015, p.9). Assim, a materialização do processo espacial ocorre na vida cotidiana pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares.

Perspectiva esta, que nos parece esclarecer o papel da cidade enquanto materialização das relações humanas. Materialidade produzida ao longo da história, como localização e produto, em um movimento constante de reprodução, nos permitindo vislumbrar o espaço como produto da humanidade.

Desta forma, dentre as várias abordagens sobre a produção do espaço urbano no contexto da Geografia, centramos nossas análises na produção a partir das infraestruturas de esgotamento sanitário, considerando o desenvolvimento histórico das formas de produção deste tipo de infraestrutura, a constituição da política nacional de saneamento e as reverberações destes movimentos no espaço da cidade.

1.1 As infraestruturas no contexto do capitalismo *financeirizado*.

No desenvolvimento da pesquisa situamos o esgotamento sanitário no bojo dos equipamentos que compõem o setor de infraestrutura. Assim, contextualizamos este tipo de infraestrutura no âmbito do capital fixo, conforme apresentado por HARVEY (2013b.). Para este autor, as infraestruturas “são parte do processo de reprodução ampliada do capital, entendemos que elas podem funcionar como um capital fixo, enquadrando-se, entretanto, em um tipo especial” (HARVEY, 2013b, p.307).

HARVEY (2013b) parte desse pressuposto, considerando a proposição de MARX, em que as infraestruturas “na forma de ferrovias, canais, estradas, aquedutos, não aparecem como simples instrumento de produção no interior do processo de produção, mas como forma autônoma de capital” (MARX, 2011, 574-5 apud HARVEY, 2013b, p. 307).

Em nossa pesquisa, situamos a infraestrutura de esgotamento sanitário no âmbito das condições gerais de produção, enquanto elemento que compõe o que MARX (1985-1986) denominou por *consumo produtivo*. O consumo produtivo refere-se ao consumo de bens e serviços que são realizados coletivamente, tanto aqueles que atenderão diretamente à atividade produtiva, como as estradas, as redes energia, as redes de água e esgoto, dentre outros; como também o consumo de equipamentos e serviços públicos como as escolas, os hospitais, as moradias, e demais elementos que são necessários para a reprodução da força de trabalho.

O consumo produtivo mantém relação com o conjunto do processo de produção e circulação do capital. Devido a sua natureza “produtiva”, os elementos que formam esse tipo de consumo mantêm relações com os processos de produção e de circulação do capital.

Para LENCIONI (2007), a relação entre o consumo produtivo e o processo de produção e circulação do capital não ocorre de maneira direta, mas é mediada pelas condições gerais de produção. Assim, são as condições gerais de produção que articulam o consumo produtivo ao processo de produção e circulação do capital.

“Dizendo de outra forma, a relação entre o processo imediato de produção e o conjunto da produção e circulação do capital em geral se dá por meio das condições gerais de produção. As condições gerais de produção articulam, assim, o particular ao geral. Essas condições são denominadas de gerais porque dizem respeito a condições que viabilizam não apenas um capital em particular, mas um conjunto de capitais. E é isso que faz com que o consumo delas seja coletivo” (LENCIONI, 2007, *on-line*).

As condições gerais de produção podem ser divididas em dois grupos: um primeiro, formado pelas condições que estão diretamente ligadas ao processo de produção e circulação do capital e um segundo grupo constituído pelas condições que se articulam indiretamente ao processo de produção e circulação do capital.

De acordo com HARVEY (1982, pp.6-7), a sociedade capitalista, por necessidade, tem de criar uma massa de recursos físicos construídos pelo homem, destinados às finalidades da produção e do consumo. Para o autor, as casas, as ruas, as fábricas, os escritórios, os sistemas de esgoto, os parques, etc., são os elementos do conjunto de recursos físicos dos quais derivam os conflitos relacionados à produção e ao uso do ambiente construído.

HARVEY (1982) argumenta que o ambiente construído é formado por elementos de *capital fixo* que serão utilizados na produção, como as ferrovias, rodovias, fábricas, dentre outros, e pelos elementos de um *fundo de consumo* que serão consumidos pela sociedade, como as casas, ruas, parques, escolas, dentre outros.

O autor frisa ainda que alguns destes elementos podem funcionar tanto como capital fixo, como parte do *fundo de consumo*, dependendo do uso que será feito. Assim, as ruas, as ferrovias, os sistemas de esgoto e de eletricidade, dentre outros; servem como exemplo de elementos que podem funcionar tanto como capital fixo, como fundo consumo.

Segundo HARVEY (1982), tanto o capital em geral, como a fração do capital que produz o ambiente construído, buscam definir a qualidade de vida da sociedade, conforme as mercadorias que eles podem produzir de maneira lucrativa em determinadas localizações.

Desta forma, “a produção para o lucro e a produção para o uso são frequentemente conflitantes. Portanto, a sobrevivência do capitalismo requer que o trabalho seja dominado pelo capital, não apenas no processo de trabalho, mas também com respeito à própria definição de qualidade de vida na esfera do consumo” (HARVEY, 1982, p.12).

HARVEY (2013b) argumenta que, assim como o capital é definido enquanto “valor em movimento”, o capital fixo deve ser entendido da mesma maneira. Isto porque, o capital fixo “não é uma coisa, mas um processo de circulação do capital através do uso de objetos materiais, como as máquinas” (HARVEY, 2013b, p. 282).

Assim, o capital fixo é, então, “apenas aquela parte da riqueza social total, do estoque total de bens materiais, que é usada para produzir mais-valor. Apenas os

instrumentos de trabalho realmente utilizados para facilitar a produção do mais-valor são classificados como capital fixo” (HARVEY, 2013, p.283).

No âmbito das condições gerais de produção, HARVEY (2013b) nos apresenta as infraestruturas como “tipos autônomos de capital fixo”, pois ocorrem nas circunstâncias em que o capital fixo “não aparece como simples instrumento de produção no interior do processo de produção, mas como forma autônoma do capital, por exemplo, na forma de ferrovias, canais, estradas, aquedutos, como capital incorporado à terra etc.” (MARX, 2011, pp.574-575).

Vale ressaltar, conforme HARVEY (2013b), que neste caso, o capitalista

“adquire o valor de uso desse tipo de capital fixo em uma base anual ou através de serviços remunerados – a construção que aloja a produção é alugada por um ano, uma empilhadeira é alugada por uma semana, um contêiner é alugado para levar a mercadoria para o seu destino” (HARVEY, 2013b, p.308).

Conforme MAGALHÃES (2021), as infraestruturas não pertencem diretamente ao capitalista produtor, mas são adquiridas por ele como valor de uso, conforme sua necessidade no processo produtivo. Assim, para sua utilização, “o capitalista não necessita adiantar todo o capital produtivo a ser investido em capital fixo, como no caso das máquinas, mas o faz em uma base anual ou como um serviço remunerado (pagamento de tarifas)” (MAGALHÃES, 2021, pp.41-42).

Para HARVEY (2013b) as infraestruturas também se inserem na categoria de “capital fixo de larga escala e grande durabilidade”, isto porque em algumas situações, os problemas de circulação do capital fixo se darão de maneira exacerbada e muito específica.

Com base em HARVEY (2013b), MAGALHÃES (2021) expõe que nos casos em que grandes infraestruturas como as docas e os portos serão produzidas, conseqüentemente será necessário que uma maior quantidade de valor se imobilize em comparação a tipos mais simples de capital fixo.

Por conta disto, MAGALHÃES (2021) vai apontar para a existência de alguns entraves que dificultam a penetração do capital em alguns tipos de atividades por causa da escala do esforço inicial envolvido na sua formação. “Como resultado disso, o capital investido em uma obra de infraestrutura, por exemplo, não realiza sua rotação ao mesmo tempo em que se dá seu consumo, como ocorre com os meios de trabalho” (MAGALHÃES, 2021, p.42).

As máquinas possuem um tempo de obsolescência, assim, a transferência de seu valor precisa coincidir com esse tempo, já as infraestruturas são elementos de grande durabilidade, sendo o ciclo de reprodução do capital nelas investido realizado em período mais curto que seu período total de utilização (FOLIN, 1977 apud. MAGALHÃES, 2021, p.42).

De acordo com RUFINO (2021), a análise do setor de infraestrutura nos países desenvolvidos mostra que por volta dos anos 1950, havia um amplo consenso social sobre a centralidade do poder público na promoção da infraestrutura como condição geral aos processos de produção e reprodução social, colocando o Estado como o principal responsável pelos investimentos no setor.

A mudança na orientação deste consenso sobre o papel do Estado, enquanto provedor de infraestrutura, se deu de maneira progressiva a partir dos anos 1980. Para RUFINO (2021), foi a partir dos anos 1990, que a privatização dos vários ramos do setor de infraestrutura tomou vulto, principalmente, via prescrições das instituições financeiras internacionais sob a forma de Programas de Ajuste Estrutural.

Neste sentido, “o Estado, assumindo predominantemente a função regulatória, passou a assegurar, a partir da privatização de seus ativos subvalorizados, ganhos extraordinários a agentes privados, garantindo ainda a constituição de monopólios, oligopólios e garantias tarifárias” (PÍREZ, 1999, apud. RUFINO, 2021, p.4).

A virada do século XX para o XXI foi marcada pelo avanço da privatização sobre o setor de infraestrutura. De acordo com RUFINO (2021), o processo de privatização ocorrido desde então, é marcado pela crescente articulação do setor com o mercado de capitais, levando o debate da financeirização para o centro das discussões da produção e operação das infraestruturas.

Para HARVEY (2013, p.316), o ambiente construído precisa ser encarado “como uma mercadoria geograficamente ordenada, complexa e composta”. Trata-se, portanto, de uma mercadoria que leva consigo diversos níveis de complexidade, pois envolve: a relação entre a produção dos elementos individuais (bens de consumo e infraestruturas), as ações dos mercados fundiários e o processo de desgaste e depreciação que ocorrem de maneira distinta entre os diferentes elementos que formam o ambiente construído.

Vale ressaltar, conforme MAGALHÃES (2021) que o sistema de crédito se tornou fundamental para a formação de capital fixo ao reorientar os capitais excedentes acumulados, de forma que investimentos do “tipo autônomo”, particularmente no

ambiente construído, seriam impossíveis de serem realizados sem o acesso ao crédito (HARVEY, 2013).

Por meio do capital portador de juros, o sistema de crédito opera o capital monetário e possibilita que o dinheiro expresse “o poder da propriedade capitalista *fora de e externo* a qualquer processo específico de produção de mercadoria” (HARVEY, 2013, p. 427, *grifo do autor*).

Nesta linha, CHESNAIS (2005) afirma que o “mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais” (CHESNAIS, 2005, p. 36).

Conforme o autor, neste novo cenário, não só as instituições bancárias, mas, principalmente, as instituições não bancárias, são constituídas “de um capital com traços específicos, que busca fazer dinheiro sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida” (CHESNAIS, 2005, p.36).

Parte-se da concepção que o capitalismo contemporâneo é marcado pelo processo de *financeirização* da economia. CHESNAIS (2005) argumenta que a *financeirização* deve ser compreendida no contexto da ascensão do capital portador de juros, do comércio do dinheiro, ao comando do processo de acumulação capitalista.

Para CHESNAIS (2005), a esfera financeira tornou-se central, dominando todo o desenrolar do processo de acumulação no capitalismo contemporâneo. De acordo com o autor, a crise dos anos 1970 pode ser vista como o marco inicial de um funcionamento anômalo do capital de origem financeira. Trata-se do momento em que este capital deixou de se expandir por meio de um regime de acumulação industrial para se desenvolver sob o “regime de acumulação patrimonial”, ou seja, sob um “regime de acumulação financeira” (CHESNAIS, 2005, p.26).

Cabe ressaltar que nossa concepção de *financeirização* não tem como sinônimo o conceito de “capital financeiro”. Isto, porque, entendemos que o conceito de “capital financeiro” elaborado por HILFERDING (1985) refere-se mais precisamente à ligação entre os circuitos financeiro e produtivo das mercadorias, em um momento onde o capitalismo estava mais orientado para o capital produtivo.

Concorda-se com SABADINI (2013), no sentido que “esse conceito, a nosso ver, não é totalmente pertinente na atualidade para apreender o processo de

autonomização das formas funcionais do capital e, conseqüentemente, da desmaterialização do dinheiro que se traduz pela intensa multiplicação de ativos financeiros no interior do sistema econômico, caracterizados principalmente por suas transações fictícias” (SABADINI, 2013, p.584).

A desregulamentação da economia empreendida pelas principais nações capitalistas, a citar Inglaterra e Estados Unidos, na crise dos anos 1970, desencadearam o processo de financeirização do capitalismo nos países capitalistas centrais por meio de políticas de abertura dos mercados, como a liberalização e desregulamentação financeira.

PRADO (2018) enfatiza que a onda de mundialização do capital, decorrente do desregramento promovido nos anos 1970, foi um processo amplo que trouxe transformações substanciais tanto na esfera da produção de mercadorias, como na esfera do comércio nacional e internacional. Mas, as transformações financeiras se mostraram como as mais decisivas para a reconfiguração do modo de produção.

O capital portador de juros decorre da autonomização da função capital-dinheiro, induzida pelo processo de reprodução ampliada do capital (D-M-D'). Trata-se do capital-dinheiro acumulado que, uma vez emprestado para entrar no processo de produção, “gera direito” sobre parte da mais-valia extraída sob título de juro (ANDAKU; BUENO, 2009).

Conforme MARX (1988, p.244),

“O possuidor de dinheiro que quer valorizar seu dinheiro como capital portador de juros aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, torna-o mercadoria como capital, não só como capital para si mesmo, mas também para outros; não é meramente capital para aquele que o aliena, mas é entregue ao terceiro de antemão como capital, como valor que possui o valor de uso de criar mais-valia, lucro (...). Só é alienado sob a condição, primeiro, de voltar, após determinado prazo, a seu ponto de partida, e segundo, de voltar como capital realizado, tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia” (MARX, 1988, Livro III, p.244).

Assim, o dinheiro tornado capital de empréstimo, portador de juros, descreve o movimento D – D'. No capital portador de juros, “a relação capitalista atinge a forma mais reificada, mais fetichista. Temos nessa forma D - D', dinheiro que gera dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo intermediário que liga os dois extremos” (MARX, 1988, Livro III, p. 450).

Nesse sentido, MULLER; PAULANI (2012), argumentam que o capital portador de juros opera assim uma dupla negação, tanto sob o ponto de vista da mercadoria, o processo de circulação simples, quanto sob o ponto de vista do capital, enquanto processo de reprodução. Para esses autores, as determinações postas pelo capital portador de juros aparecem como irracionais, assim, o capital portador de juros traz consigo determinações que negam ambos os círculos prévios apresentados por MARX.

Conforme MAGALHÃES (2021), ainda que o capital portador de juros e o capital fictício estejam relacionados ao sistema de crédito, é importante ressaltar que a lógica do capital fictício é invertida em relação ao movimento do capital portador de juros.

MARX (2014) apresenta a categoria do capital portador de juros como uma maneira de redistribuir a riqueza previamente produzida. O dinheiro aparece como mercadoria e o seu preço é a taxa de juros. Assim, o proprietário do dinheiro o lança no processo de circulação a um terceiro indivíduo, que o utilizará como um capital que será empregado na atividade produtiva, com o valor de uso de criar mais-valor, lucro. Desta forma, o juro é parte do mais-valor criado nesse processo de produção (MARX, 2014 apud. MAGALHÃES, 2021, p.34).

O conceito de capital fictício, elabora-se em MARX (1985-1986) como o desdobramento do capital portador de juros. A busca por valorização das frações de capital especializadas no comércio do capital-dinheiro fomentou a criação e a difusão de títulos representantes do direito de propriedade sobre os rendimentos futuros, derivados ou não de um capital real. São esses papéis ou títulos, ligados ou não a capitais reais, aquilo que MARX denominou como capital fictício (ANDAKU; BUENO, 2009).

Vale ressaltar que, enquanto o capital portador de juros se refere ao capital-dinheiro que cumpre uma função determinada no processo de reprodução do capital industrial, o capital fictício não cumpre função alguma.

Além disso, de acordo com (ANDAKU; BUENO, 2009), o capital portador de juros tem sua valorização diretamente dependente da dinâmica de extração da mais-valia, já o capital fictício possui a peculiaridade de ter seu valor definido de maneira relativamente autônoma à atividade produtiva.

Conforme MARX (1985-1986), "(...) seu valor de mercado flutua com o montante e a segurança dos rendimentos sobre os quais dão título legal. (...) O valor de mercado desses papéis é em parte especulativo, pois não é determinado apenas pela receita

real, mas também pela esperada, calculada por antecipação” MARX (1985-1986, Livro III. p. 5).

De acordo com CHESNAIS (2005), o capital fictício ratifica o caráter fetichista e mistificador inerentes ao capital portador de juros. Assim, aos olhos do portador de títulos, os seus papéis parecem ser para ele “capital”, capital de sua propriedade, deve ser analisado como pura ficção do ponto de vista do movimento do capital, entendido como reprodução do capital produtivo. Este mesmo autor destaca as três principais formas de capital fictício elaboradas por MARX, a saber: o capital bancário, a dívida pública e o capital acionário nas bolsas de valores.

Neste sentido, NAKATANI; MARQUES (2009) afirmam que, se o atual mercado de derivativos financeiros for agregado à essas três principais formas enunciadas por MARX, teremos então, “quase todo o capital fictício que impulsiona a acumulação de capital e forma o conjunto de capitais que comandam o processo de acumulação em geral e as formas particulares de gestão de unidades individuais de capital, nesta fase do capitalismo financeirizado” (NAKATANI, MARQUES, 2009. p.31).

CARCANHOLO; SABADINI (2009) esclarecem que um determinado capital é denominado fictício, pelo fato de que “por detrás dele não existe nenhuma substância real e porque não contribui em nada para a produção ou para a circulação da riqueza, pelo menos no sentido de que não financia nem o capital produtivo, nem o comercial” (CARCANHOLO; SABADINI, 2009, p. 43).

Isto porque o capital fictício pode ser representado, por exemplo, pelas ações e títulos negociados nas bolsas de valores e que expressam um caráter mais fetichista do dinheiro gerando dinheiro (D – D’). A pura essência do jogo especulativo passa a ter, então, um lugar de destaque no ciclo global (SABADINI, 2014).

O comportamento do mercado financeiro não está necessariamente atrelado ao desempenho da economia real. O capital sob domínio das finanças “está inserido em uma lógica voltada mais para os ganhos especulativos advindos das transações financeiras do que propriamente pela via do financiamento produtivo” (SABADINI, 2014, s/p).

No cenário em que o capital fictício se tornou elemento central e constitutivo do processo de circulação da riqueza capitalista, chama-se atenção para a capitalização, que se configura no processo de formação de capital fictício. Trata-se de uma formação que, segundo MARX, “apaga até o último rastro toda a conexão com o

processo real de valorização do capital e se reforça a concepção do capital como um autômato que se valoriza por si mesmo” (MARX, 2017, p.636).

Mas, no caso do capital fictício, “primeiro se transforma o dinheiro embolsado em juros e quando se tem os juros se acha em seguida (por cálculo de capitalização) o capital que o produziu” (MARX, 2014 apud MOLLO, 2011, p. 450).

Para CHESNAIS (2005), o processo de reconfiguração dos bancos e suas mudanças como a criação de novos ativos financeiros, as novas formas de atuação bancária na expansão da dívida dos países do Terceiro Mundo e a ascensão dos fundos de pensão e dos fundos de investimentos, são os elementos que assumem um papel fundamental no capitalismo contemporâneo.

Segundo o autor, os fundos de pensões e os fundos de investimento modificaram tanto a natureza das relações entre o capitalista proprietário e o administrador do capital, quanto a própria natureza dos “novos investimentos”, do chamado “Investimento Estrangeiro Direto” e das relações entre o capital produtivo e o capital financeiro. Assim, a bolsa de valores tornou-se o centro das aplicações financeiras e a distribuição dos dividendos converteu-se no principal mecanismo de apropriação da mais-valia (CHESNAIS, 2005).

Desta forma, o capital produtivo passou a ser comandado pela finança, através dos preceitos da “governança corporativa”, e os administradores do capital são constantemente pressionados a obterem sempre maiores resultados. Isto porque o aumento na distribuição de dividendos eleva os preços das ações e, conseqüentemente, os ganhos de capital, aumentando o capital fictício acionário (NAKATANI; MARQUES, 2008).

CHESNAIS (2005), conclui então que as conseqüências da predominância da finança no capitalismo contemporâneo, e a disputa pela mais valia a ser produzida no futuro, configura-se na ampliação das contradições próprias do capitalismo, repercutindo na intensificação da exploração da força de trabalho e na destruição cada vez mais acelerada dos recursos naturais e da própria natureza.

De acordo com MAGALHÃES (2021), o processo de financeirização do urbano proporcionou a reorganização de circuitos e a exploração da mobilidade do capital para localizações e produtos específicos do espaço urbano. Neste sentido, “as infraestruturas não ficaram de fora e vêm passando, desde então, por processos de reestruturação em sua provisão” (MAGALHÃES, 2021, p.36).

No contexto atual, novas estratégias de precificação e capitalização de rendas futuras associadas aos elementos do ambiente construído, como redes de infraestruturas, habitação, prédios comerciais etc., tendem a transformar o espaço urbano em “um Portfólio de Ativos Rentáveis e Comercializáveis”, afetando a governança territorial, cada vez mais moldada por lógicas, métricas e práticas do capital financeiro” (KLINK; SOUZA, 2017, apud. MAGALHÃES, 2021, p.36).

Portanto, cabe considerar que a produção do espaço parece ser agora condição para a valorização de capitais no contexto do capitalismo contemporâneo, o de *financeirização* da economia. Isto, porque, além dos elementos e objetos produzidos no espaço entrarem no circuito da mercadoria, o próprio espaço tem sido comprado e vendido como qualquer outra mercadoria. Produzir infraestrutura, ou seja, produzir saneamento básico, esgotamento sanitário, é também produzir espaço.

Entendemos que a produção privada do esgotamento sanitário assume um caráter mercadológico, cuja finalidade deixa de ser um bem público de consumo coletivo e para o consumo produtivo, para tornar-se uma mercadoria, um ativo financeiro de uma grande empresa, com capital aberto na bolsa de valores e com a responsabilidade de proporcionar dividendos aos seus acionistas.

O foco no preço das ações e a busca pela ampliação do capital fictício acionário, tem gerado transformações de diversas ordens no processo de produção do espaço urbano. Isto porque, os novos espaços e os novos produtos (imobiliários, infraestrutura, lazer, dentre outros) nas cidades e metrópoles não são produzidos na totalidade do tecido urbano.

Os investimentos são aplicados preferencialmente nas áreas com a potencialidade de reverter os melhores ganhos para a empresa. Isto ocorre com a produção imobiliária, por exemplo, ao privilegiar as áreas mais urbanizadas ou as áreas mais diferenciadas, com certa preservação ambiental, ou aquelas em que se “produziu” a arborização, lagos artificiais, dentre outros atrativos que no atual momento tornaram-se “raros” frente à destruição da natureza.

O mesmo ocorre com as infraestruturas que compõem e atuam na produção do espaço da cidade. O processo de urbanização que decorre da produção das redes de água, de esgoto, de eletricidade, de telefonia e internet, a rede viária, assim como dos equipamentos públicos como as escolas, os hospitais, as praças, etc., acontece de maneira desigual, priorizando determinadas áreas e produzindo espaços diferenciados na cidade.

O surgimento e a disseminação da produção destes espaços diferenciados, dotados de maior infraestrutura em detrimento de outros, tornam determinadas áreas da cidade cada vez mais exclusivas aos que podem pagar o tributo para ter o acesso à urbanização e aos serviços oferecidos nos bairros ditos mais valorizados.

Assim, a parcela mais pobre da população, que não dispõe de recursos financeiros suficientes para habitar nestas áreas mais urbanizadas, possuem maiores dificuldades para acessar determinados espaços e infraestruturas produzidas na cidade.

Falamos de uma produção desigual do espaço “pois seguem uma lógica de produção segundo estratégias de valorização que selecionam/hierarquizam regiões da metrópole para concentrar investimentos, revelando a seletividade espacial dos capitais, que imprimem na paisagem sua lógica, produzindo a hierarquização dos lugares” (MIELE, 2008, s/p).

Para NERI; BUENO (2013), a urbanização possibilita à lógica financeira materializar-se também na mercadoria espaço, criando a ilusão de rendimento ou um dividendo certo em relação a essas formas urbanas produzidas.

A materialização de uma rede de esgotamento sanitário assim como a construção de uma estação de tratamento de esgoto, por meio de uma concessionária privada, não se realiza sem a intenção de se obter um ganho, um rendimento, uma remuneração pelo investidor privado.

Seja por meio da cobrança direta da taxa de esgoto ao consumidor, seja por meio do pagamento da contraprestação pelo poder público, ou seja, ainda pela exploração de outras fontes de rendimento proporcionadas pelo título de concessão sobre os serviços de saneamento. Buscaremos, então, compreender os mecanismos e as estratégias de acumulação do capital, sob o domínio das finanças, através da produção do esgotamento sanitário em Serra, na forma de PPP.

1.2 A produção do saneamento básico: aproximações teóricas e conceituais.

Os serviços de saneamento básico no Brasil, atualmente, são regidos pela Lei Federal nº 14.026/2020, que define o saneamento como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais que envolvem o abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Trata-se da definição legal, instituída pela alteração do marco regulatório, após intensa movimentação política e empresarial para flexibilizar a legislação dando maior permissividade para a ação da iniciativa privada no saneamento público, assim como a obtenção de determinados incentivos, linhas de crédito e financiamentos que, até então, só eram garantidos às companhias estaduais e municipais de saneamento.

Dentre os serviços que compõem o saneamento público, está o abastecimento de água potável, um dos principais serviços de saneamento, que abrange as atividades, a disponibilização e a manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição (BRASIL, 2020).

O esgotamento sanitário é constituído pelas atividades, pelas infraestruturas e pelas instalações operacionais que envolvem a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final, de maneira adequada dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente (BRASIL, 2020).

A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos são constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana (BRASIL, 2020).

Já a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, constituem-se pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes (BRASIL, 2020).

Para além da definição institucional, é necessário refletir também sobre o papel do saneamento básico e os diversos interesses que se ampliam com a criação de uma base jurídica-institucional para os serviços de água e esgoto no contexto do capitalismo atual.

A concepção de saneamento básico se modifica em cada momento histórico e a cada modelo de desenvolvimento. Desta forma, é preciso entender que a política de saneamento que se apresenta na atualidade, cada vez mais pautada no modelo empresarial, resulta de uma lógica privatista presente já nas primeiras formulações jurídicas e institucionais para o setor.

Trata-se do resultado de um processo histórico que se desenrola no tempo e no espaço que vai desde a ausência da intervenção estatal, passando por uma presença frágil do poder público no setor, até o momento em que se realiza a entrega da prestação dos serviços para os operadores privados (BORJA, 2004).

BORJA (2004) esclarece que a constituição e o conteúdo de uma política de saneamento “passa, necessariamente, pelo entendimento dos fatores políticos, sociais, econômicos, dentre outros, que determinam a atuação do Estado no campo das políticas públicas e sociais em cada contexto histórico” (BORJA, 2004, p. 64).

O debate sobre saneamento envolve uma multiplicidade de entendimentos e visões sobre o setor. Para alguns autores, o saneamento básico é visto como uma questão prioritariamente de saúde pública. Para outros, o saneamento está diretamente ligado ao setor de infraestrutura, que no contexto atual tem sido tratado como um bem de mercado.

Conforme RUBINGER (2008) não há consenso sobre a definição do termo saneamento. Para a autora, o arcabouço teórico referente ao saneamento, abordado nos meios técnico, acadêmico científico e político-institucional no Brasil, mostra-se bastante abrangente.

A definição clássica de saneamento básico advém da formulação da Organização Mundial da Saúde (OMS) em que o saneamento constitui o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos deletérios sobre seu estado de bem estar físico, mental ou social.

HELLER (1998) considera que na classificação da OMS fica clara a articulação do saneamento com o enfoque ambiental, ao situá-lo no campo do controle dos fatores do meio físico, e com a abordagem preventiva de saúde. Para o autor, a própria OMS considera o bem estar físico, mental e social como definição de saúde, evidenciando desta forma a relação direta entre o saneamento e a saúde.

HELLER (1998) argumenta ainda que essa conceituação admite amplas interpretações sobre as ações abrangidas e disciplinas envolvidas. Na tentativa de se delimitar o campo de ação do saneamento é possível encontrar tanto definições absolutamente reducionistas, como aquelas que alcançam sentidos mais amplos para o seu significado.

Para BORJA (2004) o conceito de saneamento é entendido nos termos de MORAES (1993) que define o saneamento como:

o conjunto de ações, fundamentalmente de saúde pública, que visam a alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta, tratamento e disposição sanitária de resíduos líquidos e sólidos, drenagem das águas pluviais, e controle ambiental de roedores, insetos, helmintos e outros vetores e reservatórios de doenças, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, com a finalidade de promover e melhorar as condições de vida urbana e rural (MORAES, 1993, s/p. apud. BORJA, 2004, pp.71-72).

Para COSTA (2003) apud. BORJA (2004), o saneamento pode ser enquadrado como:

um serviço público da área de infraestrutura, podendo ser tratado como um bem de mercado, sujeito, inclusive, à privatização. No entanto, para esse autor, a essencialidade para a vida, para o bem-estar e à salubridade ambiental, torna o saneamento distinguível, devendo ser parte integrante das políticas sociais (BORJA, 2004, p. 63).

O debate acerca da prestação dos serviços de saneamento se acirra em torno de dois projetos sociais, conforme aponta BORJA (2014): um que considera o saneamento básico como “um direito social, integrante de políticas sociais promotora de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção” (BORJA, 2014, p. 434); e o outro projeto, de cunho neoliberal, para quem “o saneamento básico é uma ação de infraestrutura ou um serviço, submetido a mecanismos de mercado, quando não se constitui na própria mercadoria” (BORJA, 2014, p. 434).

Nesta pesquisa, partimos da perspectiva do saneamento básico enquanto um direito social. Um serviço público, historicamente promovido pelo Estado, fundamental para a qualidade de vida da sociedade e do meio ambiente, mas que também se configura numa condição geral para a produção e reprodução capitalista.

Por isso, importou analisar criticamente o projeto de cunho neoliberal, compreendido pelos agentes produtores deste tipo de infraestrutura, cada vez mais empenhados na efetivação dos projetos de privatização e de concessão dos serviços de água e esgoto em favor das empresas privadas.

Para este grupo de agentes, o saneamento é visto como uma nova oportunidade de ganhos, um setor que até pouco tempo estava sob a égide do Estado, mas que, no atual momento, vem sendo remodelado e adaptado para alavancar os ganhos empresariais. O esgotamento sanitário surge como um novo produto, uma nova mercadoria passível de ser produzida e reproduzida conforme as leis do mercado.

Nesse sentido, MORAES (2009) afirma que o setor de saneamento sofreu com as influências das políticas neoliberais, principalmente a partir dos anos 1990. Para o autor, ações em torno do saneamento desviaram-se “do campo da saúde pública e/ou da infraestrutura, passando a ser encaradas como um serviço que, como tal, pode ser submetido às leis do mercado, e, portanto, à lei do lucro” (MORAES, 2009, p. 36).

A visão neoliberal influenciou e ainda tem influenciado a privatização dos serviços públicos de saneamento básico em muitos países capitalistas periféricos. Segundo MORAES (2009), esta tem sido a solução defendida tanto pelas instituições financeiras internacionais (FMI, BIRD e BID) como pelos governos locais que apoiam os ideais neoliberais.

Mas, contraditoriamente, a tese da privatização dos serviços de saneamento nos países capitalistas centrais não obteve grande êxito, onde o poder público se manteve como principal prestador dos serviços.

Para MENICUCCI; D’ALBURQUERQUE (2018) o saneamento tem sido pensado por abordagens mais técnicas do que políticas. O que sobressai, na maior parte das análises e estudos sobre o setor, são as inovações tecnológicas com a finalidade de se aumentar a produtividade e ao mesmo tempo racionalizar a produção e a operacionalização das infraestruturas de saneamento.

Trata-se de uma sobreposição que, na maioria das vezes, obscurece a ligação direta que o saneamento possui com a saúde e o bem estar da sociedade, com as questões ambientais, com as questões urbanas e com os interesses diversos dos agentes públicos e privados em relação a esse setor.

Desta forma, discutir o saneamento básico a partir de uma abordagem unicamente tecnicista e economicista incorre no silenciamento de uma discussão crítica e profícua sobre a construção de uma política pública democrática e contundente a respeito das infraestruturas de saneamento.

Apesar de envolver diversas áreas do conhecimento, o debate sobre o saneamento tem sido realizado mais intensivamente pela área da saúde. Isso porque, segundo MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE (2018), “em termos exclusivamente técnicos, seja lugar comum reconhecer que o saneamento, junto com outras características do ambiente, da sociedade e dos indivíduos, integre os chamados determinantes dos processos de saúde e doença” (MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE, 2018, p. 9).

Mesmo com a estreita relação das questões de saneamento com as ciências da saúde, as decisões para a construção de uma política de saneamento nem sempre estiveram historicamente articuladas à construção de políticas de saúde pública. MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE (2018) argumentam que, no caso do Brasil, as preocupações públicas com o saneamento só estiveram pautadas pelo viés dos cuidados com a saúde no começo do século XX, no momento de constituição da saúde enquanto uma questão de política pública no país. Após isso, a separação das questões de saneamento e de saúde passaram a ser regra.

Para HELLER; CASTRO (2007) ainda existe uma fragilidade conceitual e metodológica para o estudo e desenvolvimento no próprio campo das políticas públicas tanto a nível nacional, como internacional. De acordo com os autores, ainda que os estudos venham se expandindo, os estudos teóricos e conceituais sobre o setor permanecem sendo incipientes, com um déficit de contribuição efetiva ao conhecimento.

Segundo HELLER; CASTRO (2007), o esforço para a construção teórica mais fundamentada sobre as políticas públicas de saneamento e para a avaliação de experiências empíricas, com consistência metodológica, pode contribuir para uma maior qualificação da formulação na área.

Isto contribuiria, segundo este autor, em trazer uma “maior qualidade das reflexões e dos debates que envolvem esse campo, o que, no longo prazo, pode resultar em políticas públicas mais orientadas para os interesses da população, aumentando a efetividade e a eficiência das iniciativas” (HELLER; CASTRO, 2007, p.286).

1.3 A trajetória da política de saneamento e a questão urbana

De maneira geral as políticas públicas estão diretamente associadas às questões políticas e governamentais que mediam a relação entre Estado e a sociedade. HELLER; CASTRO (2007) argumentam que “política pública é um processo, que envolve decisões por parte de corpos e autoridades governamentais, e ações, realizadas por um ator ou um conjunto de atores, e é composto por metas e os meios para alcançá-las” (HELLER; CASTRO, 2007, p.286).

A definição apresentada acima pelos autores traz a ideia de processo, indicando o dinamismo histórico-temporal da política pública, que tem a tomada de decisões

como seu aspecto inerente. Neste sentido, o governo assume o protagonismo desse processo, normalmente estabelecendo metas e meios para seu alcance ainda que, em alguns, casos ambos possam se verificar ocultos.

Parece consenso entre os pesquisadores que investigam o saneamento básico no Brasil, que em termos de políticas públicas no país, o setor de saneamento seja o mais atrasado e o mais tardio em termos de regulação.

Conforme HELLER (2018), nem mesmo a regulamentação ocorrida após quase 20 anos da Constituição Federal de 1988, pela Lei Federal nº 11.145/2007, ocorreu em sua completude.

MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE (2018) esclarecem que toda política pública é resultado de uma decisão política, que é definida em processos políticos sempre “caracterizados por conflitos entre valores e ideias relativas à concepção sobre o papel do Estado, os graus de sua intervenção na sociedade e, conseqüentemente, sobre que ações (ou políticas) deve produzir” (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018, p. 10).

Para as autoras, as políticas públicas são sempre escolhidas em um quadro de conflitos de preferências sendo mediadas por instituições políticas, mais ou menos inclusivas, e que se refletem no grau de influência de diferentes atores no processo decisório. Isto porque, o jogo político baseia-se no conjunto de relações formais e informais que expressam relações de poder para a resolução pacífica de conflitos relacionados aos bens públicos.

Trata-se de um jogo desigual, pois, está estritamente ligado ao poder e este é desigualmente distribuído na sociedade. Assim, as relações de poder estabelecidas no âmbito do jogo político são fundamentais para definir a criação ou não de uma política pública pelo governo.

De acordo com MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE (2018), nem toda questão ou problema real é objeto de uma política pública, mas apenas determinados fenômenos sociais. Para as autoras, o que coloca algum tema ou situação problemática na agenda governamental não é sua natureza ou gravidade, “mas quando atores políticos, governamentais e não governamentais, transformam essa situação em problema político, quer dizer, um problema que deve merecer a intervenção governamental por meio de uma política pública” (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018, p. 10).

Conforme HELLER; GOMES (2014, p.23), a história do saneamento básico no Brasil sempre foi marcada pelo debate entre a gestão pública e a gestão privada. Debate esse que atualmente vem se constituindo como a aparente “saída milagrosa” evocada pelo governo federal.

Ainda que a participação do capital privado na gestão dos serviços de saneamento tenha passado por oscilações em sua intensidade e por metamorfoses em sua forma, para HELLER (2018) os esforços têm sido cada vez mais intensivos e, ao mesmo tempo silenciosos, para a abertura de capital das principais empresas estaduais criadas a partir de 1971.

Até as últimas décadas do século XIX, os serviços de saneamento básico no Brasil não ocorreram de forma articulada e nem foram pautadas em um plano de ação territorial. As ações que mais ocorreram nesse período foram para a provisão de água, havendo nesse quesito uma espécie de regulação embrionária das águas que se limitava na concessão de privilégios sobre os recursos hídricos para a produção de açúcar e a atividade de mineração (MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE, 2018).

Conforme PULHEZ; MARQUES (2020), de maneira geral, o abastecimento de água e coleta de esgotos e dejetos aconteciam de forma individualizada, ainda que as iniciativas mais antigas de construção de chafarizes, canais e diques remetam ao século XVII.

As ações voltadas para o saneamento básico ao longo do século XIX, ocorreram por conta do aumento das epidemias e da disseminação das doutrinas higienista, miasmática¹ e mais tarde, sanitaria, como tentativa de se controlar as doenças, combater a insalubridade e os hábitos de vida da população, principalmente dos habitantes mais pobres (PULHEZ; MARQUES, 2020).

Conforme DAMASCENO (1996), o saber técnico do médico era considerado fundamental no século XIX para dar as respostas adequadas frente às questões apresentadas pela sociedade da época: a saúde e a qualidade de vida nos centros urbanos, considerando as péssimas condições de moradia, a limpeza urbana quase

¹ A Teoria dos Miasmas considerava que as doenças se originam das impurezas atmosféricas produzidas pela decomposição de substâncias orgânicas, o que levou as administrações urbanas a agirem sobre alagados, pântanos e mangues, identificados como fontes de doenças (MURTHA, et al., 2015, p.201). Mesmo sendo cientificamente refutada no final do século XIX, continuava politicamente ancorada pelos liberais e pela burguesia e nortearam a concepção de higiene e salubridade ambiental das reformas urbanas no Brasil (MURTHA, et al., 2015).

inexistente e o desconhecimento dos cuidados básicos de saúde, principalmente pelas parcelas mais pobres da população.

A doutrina higienista apoiava-se, inicialmente, na “teoria dos meios”, originalmente sistematizada por Hipócrates, em seu ensaio “Ar, águas e lugares” (s/d), “que traçou os contornos da higiene pública em relação à escolha dos lugares e ao planejamento das cidades’ e que chamou o ar de ‘alimento da vida’ exercendo grande influência no sanitarismo do século XIX” (MÜLLER, 2002, p.18).

Foi somente no século XIX que as características do meio físico, como clima, posição geográfica e qualidade da água, passaram a ser relacionadas com as condições de saúde dos habitantes das cidades. Essa teoria tinha ainda como princípio a implantação de novas técnicas de sociabilidade e de reorganização do espaço, já que seu discurso se baseia na máxima de que “de que um bom meio, forma um bom cidadão” (MÜLLER, 2002).

As ideias higienistas influenciaram diretamente o modo com que os governos da época tratavam não só as questões de saúde, como também a produção e a organização do espaço das cidades. Assim, os higienistas entendiam que, “era necessário fazer circular todos os elementos da natureza, em especial o ar e a água. Dessa forma, a estagnação desses elementos era seriamente condenada, pelos preceitos de higiene por eles propostos” (MÜLLER, 2002, p.19).

Os estudos sobre a saúde pública tiveram forte influência sobre os reformadores urbanos do século XVIII, que passaram a pensar a cidade como a representação do corpo humano, “onde as artérias e veias eram as vias por onde seus habitantes, hemácias e leucócitos, locomoviam-se e, dessa maneira, não poderiam jamais ficar obstruídas pois, ‘[o] desejo de facilitar as funções respiratórias e a circulação transformou o panorama das cidades e alterou os métodos de asseio pessoal’ (MÜLLER, 2002, p.20).

Assim, as palavras “artérias” e “veias” foram incorporadas ao vocabulário do urbano para expressar a necessidade da abertura e alargamento de avenidas e ruas. Conforme ANDRADE (1992), a ideia era eliminar tudo aquilo que impedisse a livre circulação não só de pessoas, como também das mercadorias.

Datam deste período as primeiras iniciativas que deixariam marcas profundas nas estruturas das cidades, como obras de canalização de rios e córregos, a execução de aterros para o saneamento dos pântanos e manguezais e as demolições de edificações antigas para a abertura e alargamento de avenidas e ruas.

As primeiras iniciativas do Estado brasileiro em relação ao saneamento se deram por conta das epidemias de febre amarela e cólera entre as décadas de 1840 e 1850 nas cidades do Rio de Janeiro, Salvador e Recife (MARQUES, 1995). Os governos e agentes privados passaram a construir diversas intervenções para sanear as cidades. Essas medidas coletivizaram soluções antes individuais, constituindo e expandindo as redes de infraestrutura de saneamento.

Nesta linha, MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE (2018) registram que o Estado encampou os serviços de água e esgotamento sanitário nas principais cidades do país, mas o concedendo os serviços mais importantes para as empresas privadas, majoritariamente inglesas. Assim, o modelo técnico europeu de infraestruturas foi o que se difundiu no Brasil.

No Rio de Janeiro (RJ), a Companhia City (The Rio de Janeiro City Improvements Company), de origem inglesa, passou a operar os serviços de esgotos no Rio de Janeiro entre o Segundo Reinado e as primeiras décadas do século XX (PULHEZ; MARQUES, 2020).

Em 1873, a Drainage Company Limited se instalou em Recife (PE) para a operação do saneamento, atuando na cidade até 1908. Em Belém (PA), os serviços foram concedidos à Companhia das Águas do Grão-Pará a partir de 1881. Em Fortaleza (CE), foi a partir de 1867 que a cidade passou a ser atendida por chafarizes da Ceará Water Works Company Limited, todas organizadas com capital inglês (REZENDE; HELLER apud. MURTA, *et al.*, 2015, p.199).

Já em relação aos serviços de água, as empresas privadas nacionais tiveram maior protagonismo, como no caso da Companhia Cantareira em São Paulo (SP) e da Companhia Brasileira Torrens, na cidade de Vitória (ES). Ocorreu também a atuação de órgãos públicos da administração direta, que gradativamente encamparam os serviços privados a partir das primeiras décadas do século XX (PULHEZ; MARQUES, 2020).

Segundo MURTA et al. (2015), a difusão de investimentos ingleses no saneamento não se limitou a interesses somente nesse setor. Isso porque o capital estrangeira dessas empresas também estava sendo aplicado em outros ramos de infraestrutura urbana.

Para os autores, o objetivo fundamental das companhias era obter a remuneração do capital investido. Assim, a prestação dos serviços pelas companhias estrangeiras concentrava-se no atendimento da demanda solvável, o que fazia com

que grande parte da população não fosse incorporada aos serviços de saneamento. MURTA et al. (2015) argumentam que independente da intermediação ou não pelo Estado, somente a elite da época se beneficiava diretamente dos sistemas sanitários.

No caso da Companhia Brasileira Torrens, além dos serviços de melhoramento da capital capixaba, a empresa assumiu também o direito de exploração dos terrenos urbanos e das terras devolutas do Estado em Vitória (CAMPOS JÚNIOR, 1996), tornando-se também, responsável por estabelecer projetos de urbanização para a cidade de Vitória.

Trata-se, na verdade, da transição da forma de distribuição coletiva e gratuita por meio de chafarizes, bicas e fontes, para o modelo baseado nas redes de distribuição de água para as residências. Observa-se impulso da mercadização da água através dos serviços de abastecimento promovendo, assim, a apropriação e a comercialização de um bem, até então, tratado como bem de acesso irrestrito (MURTA et al., 2015).

Como já se falou, na maior parte das concessões, a remuneração das concessionárias se dava de forma subsidiada pelo Estado com base no número de ligações prediais de água e esgoto.

Para PULHEZ; MARQUES (2020), o período se caracterizou pela fragilidade das empresas brasileiras, que em grande parte, tornaram-se subsidiárias das companhias estrangeiras. A cobertura dos serviços de saneamento até o início dos anos 1930, girou em torno dos 10% a 15%, restrita às áreas centrais das cidades maiores.

Em âmbito nacional, estipulou-se uma legislação repleta de restrições e normatizações sobre as formas de moradia da população. A instituição de novos códigos de posturas e de novos códigos sanitários, pautaram-se nas ideias higienistas, com o objetivo de eliminar do espaço das cidades todos os vestígios do período colonial.

As demolições e reconstruções tomaram vulto nas cidades brasileiras, cujo ideário da municipalidade era tornar as cidades brasileiras cópias das principais cidades europeias de moradias consideradas insalubres, dos cortiços, das estalagens, das casas de taipa e pau a pique, o que gerou violentas ações de despejo e remoções.

Nesse sentido, ANDRADE (1992) afirma que

a ideia de que as reformas urbanas – vale dizer, o saneamento e embelezamento das cidades – constituem a via pela qual é possível atingir a melhoria social, elevando-se o padrão moral das classes populares, surge

como princípio comum tanto a higienistas sociais, quanto a sociólogos ou partidários da “ciência das cidades” (ANDRADE, 1992 p.25).

Para esse autor, o século XIX foi marcado pelas primeiras grandes operações de segregação espacial das cidades capitalistas, saneando e embelezando áreas deterioradas nos antigos centros urbanos.

De maneira geral, o urbanismo do século XIX, através das obras realizadas ou das teorias formuladas, “definiu o elenco das problemáticas urbanas que demandam respostas ancoradas no avanço científico, mas que não podiam escapar às determinações estéticas das formas nas quais se expressavam” (ANDRADE, 1992, p.207).

O modelo de produção e operacionalização do saneamento básico implantado a partir da segunda metade do século XIX nas cidades brasileiras, por meio da abertura para a exploração direta dos serviços públicos pelo capital estrangeiro, “denota o caráter empresarial das iniciativas e sua característica fundamental, de restringir o acesso exclusivamente à parcela da sociedade com condições de bem remunerar os capitais aplicados” (MURTHA *et al.*, 2015, p.201).

O avanço dos processos de industrialização, urbanização e crescimento demográfico que ocorreram no Brasil a partir dos anos 1930, trouxeram à tona as tensões entre os agentes envolvidos na produção do espaço urbano.

O aumento da demanda por energia elétrica ocasionado pela intensificação da industrialização e da urbanização aliados aos projetos de um maior aproveitamento hidrelétrico no país, colocaram em voga a carência de regulamentação sobre a questão da água no território nacional.

MURTHA *et al.* (2015) argumenta que os conflitos mais significativos entre os agentes públicos e privados deste período se deram em torno do uso da água, do quais se destacam 4 frentes de embate:

I – Os conflitos entre os entes federativos pela competência em regular o aproveitamento hidrelétrico;

II – O conflito econômico entre grandes trustes internacionais e o capital nacional para usufruir dos aproveitamentos hidrelétricos e serviços urbanos correlatos;

III – Os conflitos entre o setor elétrico, seus associados da incorporação imobiliária e indústria de um lado, e o setor de abastecimento público de outro;

IV – O conflito entre os produtores de energia e os industriais, por conta das tarifas elevadas.

Por conta disso, foi necessária a intervenção do Governo Federal para organizar a gestão da água através de procedimentos regulatórios e reordenamento administrativo, o que repercutiu, de certa forma, na expansão das infraestruturas em geral e, também, as de saneamento (PULHEZ; MARQUES, 2020).

Foi neste contexto que em 1934, ocorreu a decretação do “Código de Águas” (Decreto Federal 24.643, de 10 de julho de 1934), considerado como o primeiro grande marco regulatório para a gestão das águas no Brasil.

O projeto permaneceu em tramitação por 27 anos e somente encontrou condições políticas para sua efetivação com a Revolução de 1930, em um cenário de centralização administrativa, de fortalecimento de poderes do governo central e do nacionalismo, constituindo-se marco central da regulação do uso da água por mais de 60 anos (MURTHA *et al.*, 2015).

Vale ressaltar que o momento em questão era de inflexão política no país, representado pelo movimento revolucionário de 1930, que

percebeu na estrutura agrário-exportadora e na lacuna regulatória do setor de serviços públicos, muito desnacionalizado, fragilidades estruturais que deveriam ser corrigidas. O projeto político e econômico hegemônico preconizava a industrialização induzida pelo Estado e, para tal, o controle e uso dos recursos naturais do país, especialmente dos aproveitamentos hídricos, tornaram-se essenciais (MURTHA *et al.*, 2015, p.204).

A partir de então, estados e municípios criaram repartições e inspetorias por todo o país. De acordo com PULHEZ; MARQUES (2020), a encampação dos serviços e obras de saneamento passou a ser dirigida pelos poderes públicos, que investiram recursos de seus orçamentos a fundo perdido, o que elevou os índices de abastecimento de água a cerca de 40% nas principais cidades brasileiras.

As questões do financiamento e da cobrança pelos serviços de saneamento foram centrais para sua expansão e se conectaram fortemente com a trajetória dos tributos no Brasil. Até o final do século XIX, cidades como o Rio de Janeiro embutiram na tributação de propriedade urbana (a chamada décima urbana) uma parcela específica para a prestação dos serviços urbanos.

A parcela era responsável pela remuneração das concessões privadas, e os serviços não cobravam tarifa diretamente do usuário. A transição para essa cobrança na década de 1930 transformou não apenas o financiamento do setor, como as possibilidades de expansão de sua cobertura. Ainda inexistiam iniciativas, planos ou regulação nacionais para o tratamento do tema (PULHEZ; MARQUES, 2020).

A primeira iniciativa com vistas a construir um sistema de prestação de serviços de saneamento em âmbito nacional ocorreu durante a Ditadura Militar, com a criação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1970, que entrou em vigor a partir de 1971.

A ampliação de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário foi explicitada como uma das prioridades do governo militar, por meio dos planos de desenvolvimento então elaborados em momento de fortalecimento do planejamento centralizado.

Essa priorização provinha do consenso de que o *déficit* destes serviços comprometia de forma acentuada os objetivos de desenvolvimento socioeconômico, pois, afetava diretamente as atividades industriais e as condições de saúde dos trabalhadores, podendo comprometer a manutenção e a reprodução da força de trabalho.

Em 1966, o regime militar criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que se constituiu na principal fonte de financiamento do setor de saneamento no país, permanecendo assim até os dias de hoje. O FGTS, naquele momento, era administrado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que operava tanto o Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) quanto o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), criado em 1964.

Também foi lançado o primeiro Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água, considerado o símbolo de um período de modernização das obras de engenharia, de racionalidade administrativa e de gestão empresarial dos serviços. De acordo com PULHEZ; MARQUES (2020), o plano estimulou a municipalização do saneamento e a disseminação dos departamentos e serviços municipais de água e esgoto, no modelo de autarquias ou de empresas de economia mista.

Implementou-se naquele momento o conceito de sustentação tarifária para incremento dos recursos destinados ao setor. Apesar de o governo ter criado um plano nacional, não houveram grandes investimentos federais em saneamento naquela

época, o que ampliou as desigualdades regionais e locais de cobertura e baixa padronização dos serviços.

De maneira geral, o período entre as décadas de 1950 e 1960, ficou marcado pela separação do saneamento básico e da política de saúde. As ações governamentais da época consolidaram o saneamento no espectro da oferta de serviços, situando-o assim, no âmbito das políticas urbanas de maneira mais explícita.

A lógica financeira do retorno do investimento passou a ser predominante no setor. No final dos anos 1950, aconteceram os primeiros empréstimos internacionais, viabilizados pelo mecanismo da sustentação tarifária (PULHEZ; MARQUES, 2020).

O Decreto-lei nº 949 de 1969, estabelecia os termos desse financiamento sob a forma de empréstimos destinados à implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e de sistemas de esgotos que visassem o controle da poluição das águas.

O marco da década de 1970, durante o governo militar, foi a criação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que entrou em vigor a partir de 1971, sendo considerado a primeira iniciativa com vistas a construir um sistema de prestação de serviços de saneamento em âmbito nacional, pois até então predominavam os serviços municipais com estruturas administrativas e financeiras bastante distintas entre si frente a ausência de instituições nacionais (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018).

Desta forma, o Planasa definiu incentivos para que os municípios concedessem os serviços a Companhias Estaduais de Saneamento Básico, tanto pela garantia de empréstimos do BNH, como pela possibilidade de subsídios cruzados. O financiamento era baseado em dois instrumentos: o Finansa, programa de financiamento para saneamento do BNH, e um fundo constituído por cada governo estadual com recursos próprios de origem tributária.

Para obter financiamento do BNH, cada estado deveria criar um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento, que deveria obter a concessão dos municípios e operar em forma de monopólio; empresas municipais não tinham acesso aos recursos do FGTS.

Mesmo com a Constituição de 1967, estabelecendo a responsabilidade do saneamento aos municípios, o governo municipal perdeu o protagonismo no processo de expansão da oferta dos serviços, que foi assumido pelas companhias estaduais a partir da estratégia indutora do Governo Federal.

De acordo com PULHEZ; MARQUES (2020), a adesão dos municípios ao Planasa chegou ao índice de 75% naquele momento, embora diversos serviços municipais tenham continuado a operar.

O Planasa apostou em um aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos em um curto espaço de tempo, com a implementação de uma política tarifária que visasse à economia de escala, autossustentada e alegadamente mais viável do ponto de vista financeiro. Embora com grandes desigualdades, ineficiência, corrupção e tendência ao gigantismo das intervenções, o sistema contribuiu para a massificação dos serviços, assim como para o desenvolvimento de comunidades de políticas de saneamento locais (PULHEZ; MARQUES, 2020, s/p).

Um dos reflexos institucionais do Planasa foi a consolidação das companhias estaduais, mas não exclusiva, na prestação de serviços de saneamento e no estabelecimento de uma visão empresarial da prestação de serviços, caracterizada pela criação das companhias estaduais, sob a forma de empresas de economia mista, com serviços remunerados diretamente pela população beneficiada.

Ao Governo Federal cabia o papel normatizador e coordenador, através do Ministério do Interior, estabelecendo normas de tarifação, além da promoção de pesquisas, treinamento e assistência técnica, coordenadas e incentivadas pelo BNH. Já a participação da iniciativa privada se dava por meio de empresas projetistas, empreiteiras e pelas indústrias de materiais e equipamentos (PIRES, 1979 apud. MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018).

Em termos de cobertura, o abastecimento de água alcançou aproximadamente 90% da população até meados dos anos 1980, quando todos os sistemas criados no período militar declinaram, o esgotamento sanitário não chegou a 50% no mesmo período. Os demais serviços, notadamente limpeza urbana e drenagem, permaneceram fora do sistema nacional até o ano de 2007 (PULHEZ; MARQUES, 2020).

Nos anos 1980, as companhias de saneamento passaram por graves problemas financeiros, tanto por conta das dificuldades macroeconômicas do período, como pelos reflexos decorrentes da lógica financeira dos empréstimos do BNH, que aumentavam as despesas de amortizações e encargos financeiros das dívidas.

Com o fim da ditadura militar, em 1985, houve forte desarticulação institucional e administrativa em diversos setores da política. Por outro lado, houve uma aposta e

uma tendência à municipalização das políticas públicas, reforçadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

Já em 1985, após reivindicações da Associação Nacional dos Serviços Municipais (Assemae) e no contexto de transição democrática, os órgãos municipais conseguiram acessar aos recursos do FGTS, o que, entretanto, raramente passou do plano das intenções (REZENDE; HELLER, 2008, p.276). Ainda em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, órgão federal que se tornou responsável pela política de saneamento.

O BNH foi extinto em 1986, e a gestão dos sistemas financeiros habitacional e de saneamento passou para a responsabilidade da Caixa Econômica Federal. Os maiores impactos desta mudança para o setor de saneamento foi a redução significativa de investimentos específicos para o desenvolvimento urbano, impactando diretamente o saneamento, além de um longo período de tempo sem estratégias e sem planejamento para o setor de saneamento em âmbito federal.

No caso do saneamento, no entanto, mesmo após a nova constituição, se manteve o modelo de centralização decisória e gestão dos serviços no âmbito dos estados (PULHEZ; MARQUES, 2020).

Assim, MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018 reforçam que

as políticas urbanas, entre elas o saneamento, permaneceram fora da agenda governamental sem nunca terem se constituído, de fato, pelo menos em suas dimensões regulatórias e redistributivas, em um objeto privilegiado na agenda governamental, na qual tinha mais ressonância os interesses do mercado e cujos efeitos foram a atuação especulativa dos segmentos ligados à acumulação urbana (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018, p.14).

Vale ressaltar que ao contrário do que aconteceu em outras áreas, a Constituição Federal de 1988 não definiu os princípios organizativos, nem os mecanismos ou regras institucionais que delimitassem claramente as responsabilidades, tão pouco definiu o processo decisório e os instrumentos de financiamento que deveriam nortear todos os componentes da política urbana.

KUHN; FAUSTINO (2019) argumentam que após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a política nacional de saneamento básico passou por um vazio jurídico e institucional. Isto deveu-se ao fato de que as regras constitucionais “não produziram impulso para a construção de um novo arranjo institucional para a área de

saneamento, não estabeleceu imposições ou garantias, e nem mesmo inseriu princípios e diretrizes” (MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE, 2018, p.15).

No decorrer da década de 1990, o setor de saneamento continuou sem regulamentação, “podendo-se dizer que não havia, de fato, uma política de saneamento e nem mesmo uma proposta política articulada” (MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE, 2018, p.15). Apesar das poucas mudanças de ordem estrutural no que diz respeito ao saneamento básico, manteve-se presente as lógicas financeira e empresarial, advindas desde a criação do Planasa (1970), acrescida de algumas investidas de ordem privatista no decorrer dos anos 1990.

O Programa de Modernização do Setor de Saneamento, durante o governo de Fernando Collor, do Partido Republicano da Ordem Social - PROS (1990-1992), financiado pelo Banco Mundial que deu início a estudos que subsidiaram a política de entrada do capital privado no controle das companhias estatais de saneamento, que não logrou êxito.

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da social Democracia Brasileira - PSDB (1995-2002) no Governo Federal, o setor de saneamento no Brasil foi caracterizado “por projetos de privatização das empresas públicas concomitantemente ao enfraquecimento da política nacional de saneamento, sob alegação de ampliar o investimento e universalizar o sistema de saneamento” (MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE, 2018, p.16).

A lógica privatista foi bastante incentivada pelas agências internacionais de fomento (Banco Mundial e Banco Interamericano) e teve grande defesa do então presidente FHC.

De acordo com MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE (2018), um dos fatos que marcaram o período foi o veto integral do presidente Fernando Henrique Cardoso a ao PLC 199 (Projeto de Lei da Câmara 199), aprovado no congresso sobre a Política Nacional de Saneamento e seus instrumentos, que havia sido fruto de ampla discussão e consenso entre os segmentos do setor.

A alternativa proposta pelo governo foi um projeto de modernização do setor e uma lei de concessões que permitia a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, que sofreu forte resistência no setor.

Segundo PULHEZ; MARQUES (2020), o Governo Federal e alguns governos estaduais e municipais passaram a executar ações voltadas para a privatização do saneamento sob o discurso de modernização e da reestruturação da administração

pública. Porém, tratava-se muito mais de uma estratégia para superar a crise econômica que o país enfrentava na época. A iniciativa, no entanto, não se expandiu na mesma proporção que em outros setores, como o elétrico e o de telecomunicações.

A partir de 1992, programas voltados para melhorias em favelas e assentamentos precários começaram a ampliar os sistemas de esgotamento sanitário associados aos de abastecimento de água. Entre eles estão os programas Prosanear (Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda) e Pronurb (Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos). A implantação de serviços de água em favelas já datava, na verdade, do final dos anos 1970, mas se expandiu muito a partir da década de 1990, e foi acompanhada de redes de esgotos.

No ano de 1995, foi aprovada a Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei Federal nº 8.987/1995), que abriu oportunidades aos municípios não operados pelas companhias estaduais para privatizar a oferta de saneamento, inclusive para empresas estrangeiras, que passaram a atuar no mercado nacional de prestação de serviços de água e esgoto que ainda bem restrito, mas em potencial expansão.

Além disso, algumas companhias estaduais começaram a promover uma revisão de seu modelo organizacional, agora voltado aos negócios, e abriram capital na bolsa de valores, como foi o caso das companhias estaduais de São Paulo, Tocantins e Paraná (Sabesp, Saneatins e Sanepar, respectivamente).

Iniciou-se naquele momento um forte embate entre diferentes coalizões de interesses em torno da regulamentação do setor. O embate foi centrado em especial na disputa pela titularidade dos serviços entre *municipalistas* e *estadualistas* (PULHEZ; MARQUES; 2020).

Os municipalistas eram aqueles que defendiam a autonomia dos municípios para a gestão de suas concessões e maior acesso por parte da governança municipal aos recursos para o saneamento, proporcionados pelo Governo Federal às companhias estaduais; já os estadualistas eram os que defendiam que as concessões municipais permanecessem exclusivas às companhias estaduais de saneamento.

Havia ainda um terceiro grupo, em menor número naquele contexto, formado pelos que defendiam a privatização irrestrita dos serviços de saneamento. O embate entre as coalizões municipalistas e estadualistas foi o que impediu maiores avanços na privatização do saneamento, pelo menos naquele momento.

O senador José Serra (PSDB) propôs o PLS 266 (Projeto de Lei do Senado nº 266/1996), em 1996, que previa a transferência da titularidade dos serviços de água

e esgoto dos municípios que integravam áreas metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões para os estados. A proposta foi entendida como uma estratégia para futuras ações de privatização das companhias estaduais.

Conforme MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE (2018), a ideia de conceder os serviços de água e esgoto para empresas privadas foi objeto de forte resistência por parte de governadores, das diretorias e do corpo técnico das companhias estaduais além das organizações representativas dos serviços municipais. Ainda em 1997, o PLS 266 foi derrubado.

Com o aprofundamento do ajuste fiscal do período, no ano de 1998, o Governo Federal suspendeu os financiamentos com recursos do FGTS para órgãos públicos, incluindo as operadoras de água e esgoto estaduais e municipais, o que prejudicou sobremaneira a capacidade de investimentos dos operadores públicos. Mas ainda com recursos do FGTS, no final da década foi constituído o programa Pró-Saneamento, que vigorou até 2007, com um escopo de ação bastante abrangente, cujo objetivo era a ampliação dos serviços de saneamento no país (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018).

Uma das principais contradições do Pró-Saneamento era que o acesso ao financiamento pelos operadores públicos dependia de critérios como capacidade de endividamento, a situação fiscal regular e disponibilidade de contrapartida. Desta forma, a maior parte dos recursos advindos do programa se concentrou na região Sudeste, gerando um processo de concentração dos recursos, uma regressão em termos de conquistas sociais para as demais regiões do Brasil.

Ao longo dos anos 1990, enquanto 75% da população seguia sendo atendida pelas companhias estaduais, apenas cerca de 5% desse atendimento passou ao controle das operadoras privadas, conforme PULHEZ; MARQUES (2020).

Em 2001, o Governo Federal encaminhou ao Congresso, em caráter de urgência, o Projeto de Lei nº 4.147/2001, que visava instituir as diretrizes nacionais para o saneamento básico. O texto atendia às recomendações e às exigências dos organismos internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o Banco Mundial, que tratavam a privatização do setor como contrapartida para os empréstimos concedidos aos governos.

Se por um lado, as privatizações não avançaram no setor, por outro, o modelo de gestão dominante, representado pelas companhias estaduais, evoluiu reforçando a lógica empresarial. Nele, as ações de saneamento adquiriram cada vez mais

características de bens de mercado (mercadorias), além de estarem condicionadas ao retorno financeiro dos investimentos, independentemente do tipo de prestador (HELLER *et al.*, 2016).

A criação do Ministério das Cidades (MCidades) e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), em 2003, constituíram-se um marco e sinalizavam para inflexões na atuação federal ao integrar as políticas urbanas na agenda do governo, colocando no mesmo plano as áreas de habitação, saneamento, programas urbanos, transporte, mobilidade e acessibilidade numa proposta “intersetorial” (HELLER *et al.*, 2016).

Durante a gestão Lula, ocorreram duas formulações importantes. A formulação e a promulgação da Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como a lei do consórcio público, impactou os serviços de saneamento ao estabelecer a regra de contratação da prestação de serviços no âmbito da cooperação entre os estados, a chamada gestão associada de serviços públicos, definindo-se procedimentos para contratação coletiva de um mesmo prestador por vários titulares (municípios) reunidos em um consórcio público de direito público.

A formulação e aprovação da Lei Federal nº 11.445/2007, denominada como Lei Nacional do Saneamento Básico, que dispunha sobre o planejamento, a regulação, a fiscalização, a prestação dos serviços e a participação e controle social da política federal de saneamento. A referida lei, previa ainda a elaboração de um Plano Nacional de Saneamento, lançado em 2013, conhecido pela sigla Plansab.

Para MENICUCCI; D’ALBUQUERQUE (2018) os principais pontos da Lei do Saneamento de 2007 foram: a definição ampliada e integrada dos serviços de saneamento básico; o estabelecimento dos princípios fundamentais para os serviços públicos de saneamento como a universalização do acesso, articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, combate à pobreza; determina a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico como eixo da atuação do Governo Federal, responsável pela definição de programas, ações e estratégia de investimento; institui e traça os objetivos do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNIS).

Ainda em 2007, o Governo Federal lançou o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), com uma previsão de investimentos no setor de saneamento da ordem de R\$40 bilhões para o quadriênio 2007-2010. O PAC marcou a retomada da política de financiamento dos prestadores públicos e dos Estados e municípios e previu

investimentos robustos na área de habitação e saneamento com foco na universalização do acesso ao saneamento básico.

Segundo dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2008, o déficit no país de abastecimento de água girava em torno dos 6,4%, enquanto o de esgotamento sanitário alcançava mais de 28% da população brasileira.

O marco regulatório instituído pela Lei Federal nº 11.145/2007, levou em seu texto, de maneira geral, as tensões entre os agentes produtores do saneamento que estiveram acumuladas após décadas de discussões. Uma das maiores contribuições desta lei, foi instituir a universalização do acesso aos serviços de saneamento como um dos princípios fundamentais, mas o texto ainda deixou ambiguidades e incompletudes que dificultaram o estabelecimento de um rumo claro e definido para o saneamento (HELLER, 2018).

Em torno do saneamento, gravitam interesses e comportamentos institucionalizados e difíceis de reverter, que mantêm o saneamento no eixo de disputas políticas sobre o seu formato e objetivos. MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE (2018) afirmam que ainda é necessário entender o saneamento para além da concepção de um mero bem no mercado. Pensar o saneamento básico enquanto um direito humano fundamental, implica pensar no saneamento como objeto de políticas públicas inclusivas que garantam esse direito, independentemente da posição dos indivíduos no mercado.

No período compreendido entre os anos 2010 e 2020, ocorreram transformações significativas tanto em relação ao formato da política de saneamento, como em seu modelo de investimentos, culminando na criação de um novo instrumento regulatório, a Lei Federal nº 14.026/2020.

Nos anos 2010, o Governo Federal lançou a segunda fase do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), com a previsão de R\$ 40 bilhões em investimentos para o saneamento básico, por meio de investimentos públicos ou privados, incentivos fiscais e crédito através de órgãos oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

A previsão era dividir os R\$ 40 bilhões da seguinte forma: R\$12 bilhões de recursos orçamentários (R\$8 bilhões aplicados pelo Ministério das Cidades e R\$4 bilhões pela Funasa), além de R\$8 bilhões aportados como contrapartida dos estados,

municípios e prestadores de serviço de saneamento e R\$20 bilhões de financiamentos (BRITTO, 2018).

Conforme BRITTO (2018), o maior volume de investimentos, cerca de 40% dos recursos, foram destinados para a ampliação e melhorias de sistemas de esgotamento sanitário. A prioridade concedida ao esgotamento sanitário deveu-se aos baixos índices de cobertura dos serviços de coleta e tratamento de esgotos existentes no país, buscando também reorientar o perfil de iniciativas do Governo Federal que, historicamente, concentraram-se nas questões do abastecimento de água.

Em 2013, após consulta pública, foi aprovado o Plano Nacional de Saneamento (Plansab) pelo Decreto Presidencial nº. 8.141/ 2013, já na gestão de Dilma Rousseff (PT). O Plansab é o instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico, com base na Lei Federal nº 11.445/2007, que determinou que a formulação deste plano fosse realizada sob a coordenação do Ministério das Cidades.

O Plansab deveria estabelecer os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional. O escopo deste plano também compreende as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos (BRASIL, 2007).

Além disso, o Plansab deveria abranger a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento; as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico e os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas (BRASIL, 2007)

De acordo com BRITTO (2018), o processo de elaboração do Plansab envolve 3 etapas:

- i) a formulação do Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania, que marca o início do desenvolvimento participativo de elaboração do Plano em 2008;
- ii) a elaboração, em 2009 e 2010, do extenso estudo denominado Panorama do Saneamento Básico no Brasil, elaborado por equipes da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em parceria com o MCidades que tem como um de seus produtos a versão preliminar do Plansab;

iii) a consulta pública que submeteu a versão preliminar do Plano à sociedade, promovendo sua ampla discussão e posterior consolidação à luz das contribuições acatadas (BRITTO, 2018, p.70).

Na gestão da presidenta Dilma Vana Rousseff, do Partido dos Trabalhadores – PT (2011-2016), processos iniciados na gestão Lula tiveram certa continuidade, em meio a avanços e recuos em relação à política de saneamento básico. Um avanço importante foi a aprovação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), por meio do Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, que instituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB, entre outras providências, e aborda o apoio do Ministério das Cidades para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Mas foi também em 2013, que ocorreram mudanças importantes na estrutura de disponibilização de recursos federais. BRITTO (2018) argumenta que se trata de uma mudança “decorrente da pressão dos atores do setor privado, associados à parte das companhias estaduais de saneamento básico (Cesbs)” (BRITTO, 2019, p. 76).

Para BRITTO (2013), a análise mais detalhada sobre as gestões do PT, desde o governo Lula, no Governo Federal, revela uma concatenação das políticas federais no sentido de uma concepção mercantilizada do saneamento. Trata-se, portanto, da prevalência de uma lógica do governo federal de conceber o saneamento básico como negócio.

Segundo a autora, ao longo da gestão do PT, o setor privado teve acesso facilitado a recursos públicos baratos, isto é, com juros baixos. Já os estados e municípios ficaram sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101/2000, que condiciona os investimentos à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos” (BRITTO, 2018, p.79).

Dentre as muitas modificações em relação à política de saneamento no país, vale destacar a Portaria nº 280, de 25 de junho de 2013, do Ministério das Cidades, que liberou o acesso de recursos do Orçamento Geral da União, por parte setor privado, para empreendimentos de saneamento básico.

Antes disso, não era permitido que recursos de ordem federal, como no caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fossem utilizados para pactuar concessões, parcerias público-privadas ou qualquer outra forma contratual que envolvesse a prestação de serviços por um ente sem controle estatal.

Através da Portaria nº 280/2013, abriu-se a exceção para que os recursos pudessem ser repassados diretamente aos agentes privados do saneamento nos casos em que “a operação ou a prestação de serviços tenha sido transferida por contrato de concessão na modalidade não onerosa, ou seja, sem cobrança pelo poder público de valor de outorga, firmado sob o amparo das Leis de Concessões (nº 8.987/1995) e a Lei de PPPs (nº 11.079/2004)” (BRITTO, 2018, p.77).

A gestão de Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (2016-2018), se iniciou de maneira definitiva e sob forte oposição popular em 31 de agosto de 2016, após o Senado Federal aprovar o processo de impeachment e afastar do cargo a presidenta Dilma Rousseff (PT).

Durante a gestão Temer, a visão do saneamento básico como negócio foi levada até as últimas instâncias. Ficou claro o descolamento do Governo Federal com a proposta do saneamento como direito social (BRITTO, 2018).

A gestão Temer acelerou a efetivação na prática da política econômica neoliberal, realizando mudanças substanciais em diversas áreas, como a reforma trabalhista, a regulamentação da terceirização para atividades-fim e a reforma da previdência.

A Emenda Constitucional nº 95/2016, por exemplo, alterou o Regime Fiscal limitando os gastos públicos durante 20 anos, período em que os gastos do governo só poderão ser reajustados pela inflação do ano anterior, o que significa não haver crescimento real.

Desta forma, a redução nos gastos repercutiu diretamente nos investimentos públicos em infraestrutura, incluindo o saneamento básico. Como alternativa, o governo Temer anunciou o remodelamento do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), que veio reforçar as políticas neoliberais, priorizando a formação de Parcerias Público-Privadas (PPP) e a privatização das empresas públicas de saneamento básico.

Em 2016, já no governo de Michel Temer (MDB), houve a aprovação da Lei nº 13.334, que remodelou o PPI (Programa de Parcerias de Investimentos), com o objetivo de ampliar a participação dos agentes privados na produção e operacionalização do setor de infraestruturas do país.

O Governo Federal também anunciou a criação de um programa de concessões para a área de saneamento, previsto para ser iniciado nos estados do Rio de Janeiro, Alagoas, Acre e Amapá. O programa de desestatização, capitaneado pelo BNDES

(Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) foi ampliado, com o objetivo de atrair parcerias privadas, com modelagens financeiras, projeções de taxas de retorno e avaliações de risco de investimento.

No ano de 2018, o presidente Michel Temer editou a medida provisória 844, que modificava o marco regulatório do saneamento, alterando as funções regulatórias e os instrumentos de prestação dos serviços firmados entre municípios e companhias estaduais.

O objetivo era facilitar a privatização do setor. A Medida Provisória nº 884/2018, perdeu a validade em novembro de 2018, antes de ser apreciada no Congresso Nacional. Em seguida, o governo apresentou uma nova medida provisória, a MP 868/2018, com proposições muito semelhantes aos da medida anterior (PULHEZ; MARQUES, 2020).

O pleito presidencial de 2018, elegeu Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), como novo presidente da república, para até o fim do ano de 2022. Já durante sua campanha política, Bolsonaro reafirmou o compromisso com a agenda neoliberal, projetando a execução de uma série de privatizações de empresas públicas, caso fosse eleito.

O governo agiu rapidamente para a aprovação da reforma da previdência social e o enxugamento da máquina pública, buscando também a reforma tributária e a reforma administrativa, por meio de ações como a criação de normas mais rígidas para a realização de concursos públicos, com o objetivo de reduzir o quadro de servidores públicos da esfera federal e por meio do contingenciamento nos investimentos para educação pública, segurança e demais setores.

Em relação ao saneamento básico, a aprovação das alterações da Lei do Saneamento de 2007, tem sido até o momento, a principal marca do governo Bolsonaro em relação às infraestruturas de água e esgoto. O Projeto de Lei 3.261/2019, que substituiu a Medida Provisória 868/2018, deu origem à nova Lei do Saneamento, a saber, Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.

Em 2020, durante a pandemia do novo Coronavírus, em sessão remota, o Senado aprovou o PL 4.162, no mês de junho. Do texto aprovado, foi instituída a Lei Federal nº. 14.026, sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro em 15 de julho de 2020.

A modificação do marco regulatório abre o caminho para maiores possibilidades de exploração privada dos serviços de saneamento. Pela nova regra, caberá à Agência Nacional de Águas (ANA) estabelecer as normas de referência para o setor,

e essas regras devem “estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços”, além de “buscar a universalização e a modicidade tarifária” (BRASIL, 2019).

A aprovação da Lei deixa como alerta a tendência para que as empresas privadas manifestem o desejo de operar somente nos grandes centros urbanos, onde a maior aglomeração de usuários tornaria os contratos mais rentáveis, deixando cidades menores e mais afastadas de lado.

Outro impacto, é o potencial o sucateamento e o conseqüente fim das empresas públicas municipais e estaduais, ao se estabelecer determinadas condições para receber incentivos e a captação de financiamento. Isto porque, existem dispositivos pela nova regra que podem tornar obrigatória a abertura de capital, por parte das companhias estatais, como condição para receber incentivos e investimentos do governo federal.

Até então, era possível estabelecer convênios entre as companhias estaduais e os municípios por meio de contratos de programa, um mecanismo previsto na Constituição Federal. Com a mudança proposta, tornou-se obrigatória a abertura de licitação para a contratação de empresas públicas ou privadas que façam a prestação do serviço por meio de um modelo de contratação por blocos de municípios.

Conforme PULHEZ; MARQUES (2020), o novo texto da lei estabelece condições favoráveis para a privatização das companhias estaduais, tal como indicado no PPI (Programa de Parcerias de Investimentos). Os contratos em vigor deveriam ser transformados em concessões com as empresas que vierem a assumir as estatais.

O poder público agiu diretamente para a elaboração de um marco legal, compatível com os interesses atuais do mercado. Houve grande resistência por parte da comunidade científica e dos movimentos sociais para que o novo texto não fosse aprovado, mas, as alterações acabaram sendo aprovadas sob o discurso de que as atualizações seriam essenciais para potencializar os investimentos privados sem maiores riscos às empresas

As alterações promovidas na Lei trouxeram mudanças significativas para o setor, principalmente em relação ao modelo de contratação. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico passou a ser responsável por editar as normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento no país. Além disso, estendeu-se o âmbito de aplicação do Estatuto da Metrópole (2015) também às unidades regionais de saneamento.

A regionalização do saneamento básico tornou-se a condição principal para o recebimento de recursos federais. Pela nova lei, a regionalização do saneamento básico, será estabelecida pelos estados da federação através de Lei Complementar, quando se tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e por Lei Ordinária, quando se tratar de unidades regionais de saneamento básico.

Os estados da federação deverão instituir as unidades regionais de saneamento básico no prazo de um ano, a partir da data da publicação da nova Lei do Saneamento (até 16/07/2021).

Caso isso não ocorra, caberá à União estabelecer blocos de referência para prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, que serão instituídos formalmente pelos governos municipais adotando gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação autorizados, em ambos os casos, definidos por lei (ONDAS, 2021).

Desta forma, a participação de cada um dos municípios em uma das regiões do seu estado federativo é condição para o acesso a recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal.

Conforme relatório do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento – ONDAS (2021), a nova lei proibiu “a cooperação federativa entre Estados e Municípios por meio da gestão associada de serviços públicos de que trata o artigo 241 da CF, abrindo espaço para mais um questionamento de sua constitucionalidade” (ONDAS, 2021, p.9).

De acordo com o mesmo relatório, a proposta de regionalização contida na Lei 14.026/2020 “traz graves riscos para o exercício da autonomia municipal e para a própria existência de serviços municipais de saneamento básico” (ONDAS, 2021, p.9). Isto porque em quase todos os casos, a gestão das políticas públicas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas será exercida conjuntamente por órgãos colegiados regionais.

Desta forma, a eventual prevalência dos respectivos Estados nos órgãos colegiados regionais poderá colocar em risco o futuro do saneamento básico e provocar sérios prejuízos às populações (ONDAS, 2021).

Se a discussão sobre as políticas públicas de saneamento básico foi e, ainda é um ponto de inflexão para os investigadores da problemática do saneamento, a

situação não é muito diferente entre os pesquisadores do urbano. A formulação de uma política urbana condizente com a realidade social brasileira é uma das principais questões urbanas, ainda longe de ser esgotada pelos investigadores das cidades.

Preocupação que alimentou diversas pesquisas e debates tanto no âmbito acadêmico, quanto nos movimentos sociais de base, sobretudo a partir dos anos 1970. Temas como a segregação espacial, a precariedade das moradias e o acesso desigual a bens e serviços de uso coletivo figuravam e, ainda figuram entre os principais objetos de investigação daqueles que se propõem a compreender o espaço urbano.

A segregação socioespacial latente na grandes cidades e metrópoles do Brasil, resultante da produção capitalista de um espaço desigual, orientado pela lógica empresarial e endossada pelas ações e omissões do Estado, resultaram em diversos dossiês, artigos e livros voltados à temática urbana.

A maioria daqueles estudos partiram da perspectiva sobre consumo desigual da cidade, ou seja, o modo como a sociedade possuía ou não o acesso aos bens e serviços de consumo coletivo, às condições gerais de produção, como o clássico “São Paulo, 1975: crescimento e pobreza” (1976).

Constituído por capítulos escritos pelos pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), formado por professores de diferentes áreas que haviam sido afastados das universidades pela ditadura militar.

A obra organizada por Lúcio Kowarick e Vinicius Brandt, em 1976, causou grande impacto na época, pois, trazia à público e para o debate o engendramento expansivo da pobreza urbana sob uma lógica de acumulação e urbanização que ampliavam as desigualdades, as segregações urbanas e a precariedade nas condições de vida e moradia.

Nesta mesma obra, KOWARICK (1976) buscou estabelecer relações entre a superexploração da força de trabalho e a precariedade das condições de vida dos mais pobres na cidade.

Isto porque, a aparente desordem encontrada nas cidades e metrópoles, possui na verdade, uma lógica pautada no modelo de acumulação capitalista que, ao mesmo tempo em que gera lucro e renda aos proprietários capitalistas, segrega e impede o acesso da classe trabalhadora aos meios de consumo coletivos (água tratada, coleta e tratamento de esgoto, equipamentos de saúde, educação e lazer, dentre outros).

Na mesma linha, MARICATO (2000) discutiu a capacidade do Estado em atender as demandas sociais em relação a habitação e ao saneamento básico frente ao crescimento intensivo e extensivo das cidades e a proliferação de favelas ou bairros sem infraestrutura urbana, decorrentes da concentração da renda e da ineficácia da intervenção estatal nesse campo.

A autora argumenta que o estabelecimento de ações governamentais para a formulação de uma política urbana é fundamental para se combater as desigualdades e segregações urbanas e garantir a todos o direito à cidade.

A Constituição Federal (1988) trata da Política Urbana nos artigos 182 e 183, estabelecendo que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelos municípios, seguindo as diretrizes gerais fixadas em lei, com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Apesar do tema ter sido tratado pela Constituição e de alguns programas governamentais terem, de fato, ocorrido nos anos seguintes, os avanços institucionais mais importantes em relação às políticas urbanas, ocorreram de fato a partir do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, por meio da Lei Federal nº 10.257/2001.

Conforme ROLNIK (2012), os debates que antecederam a criação do Estatuto da Cidade, durante o primeiro mandato da gestão Lula (PT), tinham a luta pelo direito à cidade e pelo direito à moradia como os componentes centrais das discussões tanto acadêmicas, quanto dos movimentos sociais.

Segundo a autora, na formulação do Estatuto da Cidade havia a ideia de elaborar um instrumento em que a participação popular direta fosse a condição fundamental para que se abolisse o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e se criasse um novo padrão de intervenção nas cidades, de caráter democrático e participativo (ROLNIK, 2012).

As expectativas com o Estatuto da Cidade não corresponderam com a realidade. De acordo com ROLNIK (2012) os modelos e as instituições de gestão participativas não foram incorporados nas decisões sobre as políticas e os programas de financiamento para o desenvolvimento urbano em âmbito nacional.

Isto porque a tônica financeira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) assumiram a dianteira das ações governamentais para as cidades, o que acabou deslegitimando os fóruns e

arenas de participação popular (os conselhos de habitação e de cidades) como lócus de elaboração e decisão da política urbana.

Enquanto para alguns pesquisadores do urbano, a formulação do Estatuto da Cidade foi uma conquista dos movimentos sociais urbanos que apontaria um horizonte na construção de uma política urbana participativa e democrática, para outros, a criação desse marco regulatório serviu, na verdade, para reafirmar e ampliar os fundamentos da mobilização da propriedade privada, no âmbito da valorização do espaço.

De acordo com MARTINS; GOMES (2009), mesmo com a criação do Estatuto da Cidade as determinações concretas da urbanização capitalista não só permaneceram intocadas pelo aprisionamento da política nas formas do Estado, como as contradições que envolvem a reprodução social das metrópoles foram continuadas e ampliadas. Isto porque “as contradições desse modo de produção/reprodução das cidades estão especialmente ligadas à importância que a capitalização da renda da terra desempenha em tal processo”(MARTINS; GOMES, 2019, p.94).

Em sua análise sobre os artigos e os dispositivos de regulação urbanas contidos no Estatuto da Cidade, MARTINS; GOMES (2009) chamam atenção para o artigo 34, que trata das operações urbanas consorciadas, um dos mais importantes para as ações dos capitais que atuam na revalorização do espaço urbano.

Conforme os autores, “é neste artigo que se define a possibilidade de emissão pelo poder público de certificados potenciais adicionais de construção que, por sua vez, podem ser negociados livremente e assim adquiridos por investidores privados” MARTINS; GOMES (2019, p.99).

Ainda sobre as operações urbanas consorciadas, MARTINS; GOMES (2009) afirmam que

Apesar de seu parágrafo primeiro [artigo 34] determinar que os referidos créditos edificáveis sejam conversíveis em direito de construir somente na área objeto de operação (o que já é de grande interesse para os capitais atuantes no chamado setor imobiliário), o artigo 35 prevê possibilidade para “o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer em outro local, alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor, ou em legislação urbanística dele decorrente [...]” (MARTINS; GOMES, 2009, p.99).

De maneira geral, o fundamental a se considerar não são as incongruências constantes no Estatuto da Cidade, mas o fato de que “as intencionalidades nele

contempladas concerne à institucionalização das racionalidades parciais, e consequentes estratégias, próprias ao movimento dos capitais que atuam na urbanização definida como campo de valorização” (MARTINS; GOMES, 2009, p.99).

Historicamente, a organização e o reordenamento dos espaços urbanos sempre repercutiram, de uma maneira ou outra, na mobilização da propriedade imobiliária. Prova disso foram os aterros sanitários, as demolições de moradias e a remoção da população mais pobre dos centros urbanos a partir da segunda metade do século XIX, com base nas medidas higienistas e com o apoio material dado pelos empresários da construção civil da época.

Além disso, a reformulação dos regulamentos urbanos como os códigos de obra e de posturas urbanas ocorridas desde o século XIX, passando pelas reformas e projetos de urbanização providos pelo poder público como a reforma Pereira Passos (cidade do Rio de Janeiro) e o Novo Arrabalde (cidade de Vitória) até as revitalizações e requalificações empreendidas nos dias de hoje.

As modernizações empreendidas nas cidades e nas metrópoles com articulações inclusive internacionais, por meio de “instituições multilaterais de investimento (como Banco Mundial e BID) e os circuitos globais de consultorias urbanísticas, por exemplo, a escala e a complexidade do processo aumentaram enormemente, em virtude dos limites e possibilidades de mobilização da propriedade territorial nos marcos da valorização do espaço” (MARTINS; GOMES, 2009, p.100).

1.4 A produção social do espaço pelo saneamento básico.

O processo de mundialização do capital, pautado pelo neoliberalismo, provocou transformações significativas no processo de produção do espaço urbano. No contexto neoliberal, percebe-se a exacerbação da lógica de mercado que já imperava na sociedade capitalista, de forma que não só os objetos no espaço foram capturados pela lógica da mercadoria, como o próprio espaço tem sido comprado e vendido como qualquer outra mercadoria (LEFEBVRE, 2008b).

Não se trata apenas da simples mercantilização dos elementos do espaço, como “da terra, do solo, mas do espaço social como tal, produzido como tal, ou seja, com esse objetivo, com essa finalidade” (LEFEBVRE, 2008b, p.140). O espaço produzido como mercadoria pressupõe a troca e o valor de troca em detrimento do uso e o valor de uso do espaço para o conjunto da sociedade (LEFEBVRE, 2008b).

Isto porque o espaço não é mais o simples “meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais valia se forma, se realiza e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção e, por conseguinte, da formação da mais valia” (LEFEBVRE, 2008b, p.140). Para o autor, o espaço torna-se o mediador no processo de reorganização “racional” da produção, da circulação e do consumo das outras mercadorias, sempre de acordo com as deliberações dos centros de decisão.

O próprio espaço configura-se em produto, objeto de compra, venda e troca de parcelas do espaço, por meio de grandes obras de construção civil e especulação imobiliária, por exemplo.

De acordo com LEFEBVRE (2008a), é para o setor imobiliário que migra o afluxo de capitais não absorvidos no âmbito da produção industrial, fazendo com que o imobiliário, muitas vezes deixe de ser um setor paralelo para se tornar o principal, desta forma, o espaço, socialmente produzido, configurou-se no lugar onde o capitalismo industrial encontrou alento para suas crises de superacumulação, em dimensão global e por diversas razões.

O que se pretende, é compreender o espaço para além do simples *lócus* da distribuição de objetos socialmente produzidos e da realização de atividades da sociedade sobre o espaço.

Trata-se de entender o espaço, tendo-se por base o seu processo de produção. Partindo da perspectiva da produção social do espaço como momento da produção da vida, superando a ideia do espaço como palco da ação humana e buscando a compreensão da dimensão social do espaço produzido por uma sociedade dividida em classes (CARLOS, 2015).

Desta forma, “o espaço pensado como produção/produto da ação da sociedade está, assim, imerso na totalidade da reprodução social. Esse movimento do pensamento permite vislumbrar o papel da produção do espaço na reprodução da sociedade contemporânea” (CARLOS, 2015, p.9).

No sistema capitalista, o próprio espaço torna-se uma mercadoria, mas uma mercadoria com características distintas daquelas da produção fabril. Enquanto mercadoria, o espaço se expressa por seu valor de uso e pelo valor, que se manifesta em valor de troca.

Sob o viés da troca e do valor de troca, o acesso ao espaço socialmente produzido tem sido, cada vez mais, condicionado ao pagamento de um tributo e pela aquisição de título de propriedade sobre as frações do espaço da cidade.

Sobre o contexto atual, LENCIONI (2015) afirma que o domínio e a direção da reprodução do capital em geral estão sob o manto das finanças. Isso significa dizer que é o capital fictício que tem dirigido e dominado o processo de reprodução em geral.

Nesse sentido, CARLOS (2009) argumenta que o que há de mais novo nesse processo é o fato de que o “setor financeiro vai se realizar por meio do espaço, isto é, produzindo o espaço, uma vez que o capital tende a migrar de um setor ao outro da economia, e quando isso ocorre, uma nova infraestrutura se torna necessária como condição e meio para que tal processo se realize” (CARLOS, 2009, p. 305).

O espaço, tornando-se alvo dos grandes grupos empresariais ligados ao mercado de ações, promove o remodelamento do aparato político-burocrático, onde a figura do Estado capitalista assume um papel importante nesse processo. Isto porque o Estado é a instituição responsável por estabelecer, legitimar e garantir a segurança para a reprodução e a acumulação de capital por diversas formas, inclusive, via produção do espaço.

O interesse privado sobre a produção de infraestruturas públicas, como o esgotamento sanitário, tem sido justificado pela perspectiva de expandir o campo de ação das empresas e *holdings* em setores ainda pouco explorados pelo capital privado, e pela possibilidade de se obter taxas de ganho mais elevadas do que em outros setores.

Nesse sentido, a produção do saneamento básico, entendido aqui enquanto condição geral de produção, tem servido como nova frente de expansão e reprodução do capital. A operacionalização dos serviços e a produção de equipamentos públicos, de infraestrutura urbana, nos parece assumir outros papéis, do que aquele de atender exclusivamente à produção industrial.

A privatização e a concessão dos serviços públicos de saneamento têm atraído grandes empresas e conglomerados empresariais, que atuam em outros setores e em atividades distintas do saneamento. Nos processos licitatórios é comum observar a mesma empresa ou grupo participar individualmente, assim como compor um ou mais consórcios na fase de disputa de preços.

A maior parte das concessões e das PPPs têm sido arrematadas por *holdings* com capital aberto na bolsa de valores, que controlam diversas empresas seja na forma de Sociedade de Propósito Específico (SPE) ou não e possuem participação

acionária majoritária em uma ou mais empresas que atuam em ramos distintos do saneamento.

Isto implica em mudanças significativas tanto no modo com que sociedade irá consumir esses equipamentos e serviços, como na forma de se produzir estas condições gerais, na forma de se produzir o esgotamento sanitário. Cabe ressaltar que o objetivo principal destes grupos empresariais, que adentraram no saneamento básico, é promover a valorização de seus títulos e ações no mercado financeiro.

Cabe aqui retomar a discussão de LEFEBVRE (2008a) sobre o novo momento que o urbano anuncia. Neste novo momento, a natureza aparece no primeiro plano dos problemas a serem superados. A associação entre a industrialização e a urbanização ocorreu de maneira tão predatória ao meio ambiente que os elementos naturais, antes abundantes, como o ar, a água, a terra, etc. tornaram-se cada vez mais raros.

De acordo com o autor, os bens outrora raros (o pão e os alimentos em geral) tornaram-se abundantes, pelos menos nos países ricos, e os bens outrora abundantes tornaram-se raros como “o espaço, o tempo e o desejo” (LEFEBVRE, 2008b, p. 34).

Assim, o acesso à cidade, à infraestrutura, aos equipamentos e serviços públicos, produzidos sob a lógica do capital, tornaram-se abundantes, naturalmente restritos à parcela da população que pode pagar o tributo cobrado pelo acesso a esses bens. Trata-se de uma lógica perversa que amplia a segregação e restringe o pleno acesso da sociedade como um todo ao espaço urbano.

A água é um recurso natural abundante essencial para a existência de vida na Terra. O planeta Terra é constituído por uma extensa cobertura de água, correspondendo ao que conhecemos como hidrosfera, formada pelas massas de água doce e de água salgada no planeta.

Antes considerada um recurso inesgotável, a água tornou-se um bem disputado por interesses de diversas ordens. Isto porque, além de ser essencial para a manutenção da vida no planeta, a água também é condição necessária para a produção e a reprodução capitalista dos mais variados setores da economia, desde a agricultura até a siderurgia.

Mas, a degradação crescente das florestas, em escala global, as formas intensivas e mercantis de produção agrícola e o lançamento de poluentes de origem urbano-industrial, têm contribuído para a contaminação e a escassez destes recursos, outrora abundantes.

O desenvolvimento da urbanização acelerada em muitos países, como o Brasil, teve como reflexo a contaminação de grandes massas de água potável por poluentes advindos do lançamento do esgoto comercial e residencial *in natura*, nos mananciais, ou, por meio do lançamento de resíduos químicos provindos, grande parte, da produção industrial.

A destruição das matas e florestas contribuem para alterações no ciclo hidrológico, modificando o regime de chuvas das regiões brasileiras que, por exemplo, são cada vez mais marcadas pela escassez, acentuada irregularidade espaço-temporal e períodos de estiagem mais extensos (EMBRAPA, 2021).

Desta forma, a água, outrora abundante, tornou-se rara e objeto de disputa no período atual. Nesta perspectiva, o saneamento básico, mais especificamente, os serviços de esgotamento sanitário surgem no debate e ganham importância por conta de dois fatores:

I) a coleta e o tratamento de esgoto são fundamentais para impedir e diminuir a contaminação da água pelo lançamento de efluentes, garantindo assim, a disponibilidade desse recurso tanto para o abastecimento humano como para o funcionamento das atividades comerciais e produtivas. Desta maneira, o serviço de esgotamento, como política pública universal e eficiente, é fundamental para conter a contaminação dos corpos hídricos, atuando na manutenção e na disponibilidade dessa “nova raridade”;

II) Com o desenvolvimento tecnológico, os processos de coleta e tratamento de esgoto sofisticaram-se com as inovações técnicas de procedimentos para o tratamento e a purificação de efluentes, podendo chegar muito próximo ao nível de potabilidade exigido para o consumo. Em países como Cingapura, Estados Unidos e China, a utilização de água reciclada e da água de reuso para o abastecimento humano já é uma realidade (RAYIS, 2018; SOUSA, 2008).

Desta forma, vislumbra-se o saneamento básico como um setor potencialmente capaz de produzir uma das novas raridades, à água, cada vez mais escassa e necessária para a reprodução da vida e das atividades capitalistas.

Assim, o serviço de esgotamento sanitário confere às empresas de saneamento o potencial de se produzir água, de se produzir uma “nova raridade”, passível de ser vendida ou negociada e titularizada no mercado de capitais. A transformação do esgoto em água de reuso, por meio de técnicas cada vez mais sofisticadas, pode

proporcionar às empresas de saneamento ganhos para além da coleta e do tratamento.

Além do ganho advindo da racionalização do processo produtivo, a concessão simples ou por meio de PPP tem o potencial de permitir, nos termos do contrato, a exploração de outros recursos por parte da concessionária, como a produção e a comercialização de água reciclada ou da água de reuso, a remuneração por meio de serviços como a ligação das residências à rede de esgoto, entre outras atividades.

O que nos chama a atenção e o que buscamos investigar nos capítulos mais adiante, é o ganho na forma de renda, proporcionado pelo monopólio da empresa privada sobre o serviço público de esgoto, na forma de Parceria Público-Privada. Repassa-se à iniciativa privada, por um longo período de tempo, a exclusividade sobre a produção e a operação do esgotamento sanitário de todo o município.

A lógica rentista que se impõe sobre a infraestrutura pública de esgoto, suscita uma série de mecanismos e estratégias para se ampliar a rentabilidade que repercutem diretamente no espaço urbano.

A localização torna-se um elemento chave no processo de reorganização espacial dos sistemas de esgoto. A redução no número das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) ocorre na medida em que ocorre a concentração dos sistemas de esgoto cada vez mais próximos aos principais pontos de aglomeração urbana, racionalizando-se, assim, o processo de tratamento, reduzindo o número de ETEs pelo espaço da cidade.

Considerando que os contratos de concessão têm em média 30 anos de vigência e que a tendência é de ampliação da população dos centros urbanos, assim como o conseqüente crescimento dos problemas relacionados à poluição e à disponibilidade de água potável tanto para o consumo humano, quanto para as atividades produtivas e comerciais, a operação dos serviços de esgotamento sanitário apresenta-se como um novo campo de investimento, atraindo capitais de diversas ordens, sobretudo o de origem financeira.

Desta forma, a abordagem pela perspectiva das “novas raridades” (LEFEBVRE, 2008a) nos permite pensar o esgotamento sanitário enquanto atividade intimamente ligada às questões de qualidade e disponibilidade das reservas de água doce potável de ordem global.

A água, outrora considerada um recurso renovável e abundante na natureza, tornou-se agora um bem, cada vez mais escasso e que tem sido objeto de disputa,

suscitando conflitos em diversas regiões do planeta, além de movimentar quantias vultosas de dinheiro em torno de sua comercialização.

Assim como a água, diversos outros recursos que outrora foram abundantes na natureza, hoje são escassos e muitas vezes, exclusivos à uma parcela restrita da sociedade que pode pagar para ter acesso a esses recursos, ainda que artificialmente produzidos.

Os elementos que compõem as “novas raridades” citadas por LEFEBVRE, integram o conjunto de questões que se tornaram ainda mais sensíveis no contexto da transição da sociedade industrial para a sociedade urbana.

Nos termos de LEFEBVRE (2008b), a sociedade urbana é aquela que advém da urbanização completa da sociedade. Ela surge no período industrial e o suplanta, na medida em que vai se concretizando a urbanização completa dos espaços do planeta. Vale frisar que, para LEFEBVRE (2008b), o processo de urbanização envolve tanto os elementos físicos que constituem as cidades, quanto os elementos de caráter subjetivo, que envolvem a cultura, a música, o modo de vida, dentre outros.

Este autor define como “revolução urbana” o conjunto das transformações que a sociedade atual enfrenta na passagem do período em que predominaram as questões relacionadas à indústria, para o período em que a problemática urbana prevalecerá decisivamente.

Assim, a busca de soluções para as questões da sociedade urbana passará ao primeiro plano. Questões que já se apresentam no nosso tempo, como o consumo dirigido, a escassez dos recursos naturais e a apropriação do espaço social pela lógica da mercadoria.

Para LEFEBVRE (2008a), pode-se traçar um eixo que é ao mesmo tempo espacial e temporal, que parte da ausência completa da urbanização, denominada pelo autor como a “pura natureza”, até a culminância do processo de urbanização, o urbano, a urbanização completa da sociedade.

Trata-se, portanto, de um processo que se desenvolve no espaço ao mesmo tempo em que o espaço é modificado por esse processo. Além disso, é um processo que se desenrola através do tempo, inicialmente em menor proporção e que, posteriormente, tornou-se dominante na prática e na história.

Em sua formulação sobre a sociedade urbana, o autor apresenta uma periodização de seu eixo espacial e temporal, analisando e demonstrando a passagem dos períodos da cidade política para a cidade comercial, a inflexão entre o

agrário e o urbano que marca a passagem para a cidade industrial e, por fim, uma “zona crítica”, período da sociedade contemporânea, onde ocorre o processo de implosão-explosão da cidade pela industrialização que conduz à concentração urbana, ao êxodo rural, à extensão do tecido urbano e a subordinação completa do agrário ao urbano.

Segundo LEFEBVRE, essa fase crítica é marcada por um “campo cego”, uma confusão advinda do fato de a industrialização converter-se em realidade dominada, criando certo obscurecimento sobre a problemática urbana e a realidade urbana que se anunciam. Conforme o autor, essa fase crítica “comporta-se como uma ‘caixa-preta’. Sabe-se o que nela entra; às vezes percebe-se o que dela sai. Não se sabe bem o que nela se passa” (LEFEBVRE, 2008b, p.26).

Enquanto na cidade industrial predominou o regime de acumulação sob a lógica da indústria e a visão industrial sobre a produção da cidade, a passagem para o domínio do urbano e da sociedade urbana apresenta algo novo, trazendo também novidades em relação ao regime de acumulação capitalista.

Para LEFEBVRE (2008b) qualquer perspectiva pautada ainda pela visão industrial contribui muito mais para obscurecer a realidade do fenômeno urbano, do que para esclarecê-la e investigar as transformações advindas da entrada da sociedade no urbano.

Se antes a coleta e o tratamento de esgoto, assim como o fornecimento de água, de energia e demais condições gerais atendiam especificamente às necessidades da produção do capital e as necessidades de reprodução dos trabalhadores, no momento atual, a produção destas condições gerais passa a atender às necessidades de capitalização para o processo de acumulação, do capital fictício.

2. A PRODUÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA FORMA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CONSÓRCIO “AMBIENTAL SERRA”

O capítulo tem como objetivo compreender a produção das infraestruturas de saneamento básico, mais especificamente o esgotamento sanitário, na forma de Parceria Público-Privada, em Serra (ES). Para isso, consideramos os diferentes momentos do processo de urbanização da cidade e situamos o esgotamento sanitário no âmbito das condições gerais de produção.

Buscou-se compreender os mecanismos e as estratégias de valorização e acumulação do capital, por parte dos agentes privados nesta forma de produção e operação dos serviços de esgoto.

Investigou-se o funcionamento de uma concessão pública na forma de Parceria Público-Privada, tomando-se como base o contrato firmado entre Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan) e o Consórcio Ambiental Serra para a operação, ampliação e manutenção do esgotamento sanitário do município de Serra (ES) pelo período de 30 anos, iniciados a partir do ano de 2015, quando a empresa iniciou de fato as suas atividades na cidade.

Analisou-se todo o processo de formação da PPP desde a etapa do Projeto de Manifestação de Interesse até a efetiva execução dos serviços pela concessionária. Desta forma, a pesquisa pautou os editais, as circulares, as comunicações, as minutas de contrato e o contrato final celebrado entre a Cesan e o consórcio de empresas.

Buscou-se, também, compreender e discutir os mecanismos e estratégias que levaram ao crescimento da participação dos agentes privados no setor de saneamento nos últimos anos, atraindo grandes corporações, com capital aberto na bolsa de valores, que passaram a atuar tanto individualmente como por meio de consórcios nas PPPs em diversos estados do país, fornecendo pistas que o setor saneamento básico tem servido como alternativa para a valorização e reprodução do capital, sobretudo, de origem financeira.

O município de Serra foi o recorte espacial escolhido por ter sido o primeiro município capixaba a contar com uma PPP no saneamento básico. Além disso, Serra possui um histórico de transformações significativas tanto de ordem espacial, como demográfica e socioeconômica nas últimas décadas que repercutiram diretamente no processo de urbanização do município.

Serra passou por intenso processo de urbanização decorrente da política de industrialização capixaba. A implantação de um centro industrial no município e a instalação de diversas fábricas e do parque industrial de Tubarão, contribuíram para o crescimento elevado da população num curto período de tempo.

A política habitacional, por meio da construção de conjuntos habitacionais e com maiores facilidades de aquisição para os trabalhadores da indústria, não contemplou a maior parcela da população de Serra. Para os moradores que não trabalhavam na indústria e para aqueles que não possuíam recursos para adquirir uma unidade habitacional por aquela maneira, a solução foi recorrer à auto construção ou produção doméstica nos diversos loteamentos irregulares que se disseminaram pelo território serrano.

Essa foi a realidade que guiou o processo de urbanização de Serra. A localização dos equipamentos públicos e da infraestrutura urbana de melhor qualidade seguiu a orientação da indústria. A implantação das redes de água e esgoto desenvolveu-se priorizando os estabelecimentos industriais e os conjuntos habitacionais que serviriam de moradia para os funcionários das fábricas.

Para o restante da cidade e para os mais pobres, afastados dos pontos de concentração industrial, restaram as dificuldades ocasionadas pela falta de água tratada, pelo esgoto a céu aberto e pelo acesso precário à saúde e educação, durante muitos anos. O que ainda persiste no período atual em muitas áreas da cidade. Os moradores, principalmente dos bairros mais pobres, continuam com acesso restrito aos serviços públicos mais básicos como a coleta e o tratamento de esgoto.

O lançamento de esgoto *in natura* nos mananciais ainda é uma realidade nos córregos, lagos e lagoas da Serra, principalmente, naqueles localizados no perímetro urbano e nas franjas rural-urbanas. Além disso, a maior parte desses mananciais desaguam no litoral do município, causando também a contaminação das praias e manguezais da região.

Destarte, buscamos neste capítulo compreender as seguintes questões: como funciona uma concessão na forma de Parceria Público-Privada? Porque tornou-se interessante produzir o esgotamento sanitário por este tipo de concessão? Como funciona a Parceria Público-Privada para o esgotamento sanitário de Serra (ES) e quais as transformações deste tipo de produção do saneamento no espaço da cidade?

2.1 A concessão pública na forma de Parceria Público-Privada (PPP).

Citando LORRAIN (2011), MAGALHÃES (2021) aponta que a lógica financeira passou a guiar a seleção dos projetos de infraestrutura na busca por rentabilidade, valorização das propriedades e a criação de novos instrumentos para a viabilização deste intuito, dentre eles, as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

De maneira geral, existe uma mudança sensível no que diz respeito à ideia de que cabe, unicamente ao Estado, a responsabilidade sobre a produção da infraestrutura. As novas articulações entre os agentes públicos e privados, tendem sempre ao discurso em relação a incapacidade tanto orçamentária, quanto de planejamento do poder público.

Conforme MAZETTO (2015), o modelo de concessão na forma de Parceria Público-Privada surgiu no contexto da crise estrutural do capital nos anos de 1970, com o aparecimento de um novo paradigma para as políticas públicas.

Durante este processo de reestruturação do capitalismo, a política neoliberal que ganhava força nos anos 1970, principalmente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, apontava para uma nova configuração na relação entre os setores público e privado. Conforme MAZETTO (2015)

Trata-se de uma reconfiguração da própria noção de público e privado no sentido de que o primeiro é ineficiente e gasta desordenadamente, pois estruturado na base do clientelismo e burocratismo, onde falta uma gestão eficaz e racional. Nesta mesma perspectiva, o privado é eficiente e produtivo (MAZETTO, 2015, p.12).

Para os defensores da ideologia neoliberal, a citar Friedrich Hayek e Milton Friedman, críticos da fórmula intervencionista do Estado Keynesiano, a recuperação do desenvolvimento e do crescimento econômico somente seria possível por meio de mecanismos como a privatização, a abertura econômica e a flexibilização das relações trabalhistas nos países capitalistas centrais.

O surgimento e a disseminação das PPPs corroboram a efetivação da perspectiva neoliberal em vários campos das políticas públicas, esvaziando a noção de direitos sociais e exacerbando o processo de mercantilização das coisas e das políticas públicas, favorecendo a acumulação ampliada do capital (MAZETTO, 2015).

Conforme PRADO (2005a), as políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização, iniciadas nos governos de Ronald Reagan (EUA) e Margaret

Thatcher (Reino Unido), provocaram uma mudança substancial no modo de funcionamento do capitalismo contemporâneo, favorecendo o rentismo, em detrimento da produção industrial. Essas políticas não se restringiram somente aos países onde foram implantadas, mas mundializaram-se com o processo de globalização.

O modelo atual de PPP implantado no Brasil, teve origem no Reino Unido, entre as décadas de 1980 e 1990. PEREIRA (2006) esclarece que o conceito que a PPP assumiu no Brasil, para os britânicos equivale a *Private Finance Initiative* (PFI), ou iniciativa para o financiamento privado, com um programa de incentivo ao investimento privado no setor público.

Essa forma de parceria surgiu na época como uma alternativa à necessidade “de investimentos, infraestrutura e indisponibilidade de capital do governo, tendo em vista que, naquele momento, a maioria das grandes companhias inglesas já havia sido privatizada durante as décadas de 1970 e 1980” (JESUS, 2012, p.22-23).

De acordo com JESUS (2012) a partir de 1997, o programa inglês de parcerias foi renomeado para *Public-Private Partnerships* (PPP) e passou por um processo de reconfiguração. O remodelamento do programa tinha como objetivo alterar a forma de contratação de serviços públicos. Introduziu-se a concepção que as parceiras tratariam da compra de serviços em vez da compra de obras.

No Brasil, a operação dos serviços públicos pelos agentes privados teve maior impulso com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio da Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello. Os objetivos fundamentais consistiam em “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (BRASIL, 1990). O Plano Nacional de Desestatização foi alterado no ano de 1997, por meio da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, que revogou a Lei nº 8.031/1990.

Em 1995, foi criada a Lei nº 8.987, denominada “Lei de Concessões” com o objetivo de regulamentar o regime geral de concessão e permissão de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal. De acordo com PEREIRA (2006), com a promulgação dessa lei o Estado “desonerou-se da função de executor dos serviços públicos, de que não deixou de ser o titular, e assumiu o papel de regulador e fiscal da exploração dessas atividades econômicas por concessionários privados” (PEREIRA, 2006, p.7).

Foi no ano de 2004, que a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a chamada “Lei de PPP”, instituiu as normas gerais de licitação e contratação na forma de Parceria Público-Privada, classificando-a como contrato administrativo de concessão, nas modalidades patrocinada ou administrativa.

De acordo com o regulamento, os contratos na forma de PPP somente podem ocorrer na forma de prestação de serviço, portanto, não podem ser firmados para a execução de obra ou para o fornecimento de bens ou para locação de mão de obra. O valor mínimo do contrato deve ser de 20 milhões de reais, com duração de no mínimo 05 anos e no máximo 35 anos. Além disso, existe a prerrogativa de uma variação da remuneração do parceiro privado conforme o andamento do serviço prestado, seguindo as exigências de qualidade definidas pelo contrato.

Pela legislação brasileira, a Parceria Público-Privada pode ocorrer por meio de dois modelos contratuais: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

A concessão patrocinada é a modalidade de concessão de serviços públicos ou de obras públicas em que a remuneração do parceiro privado se dá por meio da tarifa paga pelo usuário, mais a contraprestação pecuniária do poder público.

A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço prestado pela concessionária, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Na concessão administrativa, a remuneração da empresa é feita integralmente pelo poder público.

Já a concessão comum não se constitui como PPP, pois se trata da concessão de serviços públicos ou de obras públicas onde não há contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004).

Nos últimos anos houve a rápida disseminação das PPPs pelo país. Até o ano de 2019, havia 16 concessões na forma de PPP em curso, abrangendo o total de 07 estados do país, além de 08 projetos em fase de elaboração. As concessões e PPP têm movimentado um mercado de consultorias e preparação das empresas privadas desde a fase de priorização até a gestão do contrato.

As etapas de um projeto de PPP ou de Concessão Comum consistem em:

- **Manifestação de interesse da iniciativa privada (MIP):** ocorre a identificação da concessão e a solicitação de autorização ao poder público para início do Procedimento de Manifestação de Interesse;

- **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)²:** nesta etapa compete ao poder público analisar a solicitação, elaborar o Termo de Referência, publicar o edital de chamamento público para autorização dos estudos e estruturar as garantias públicas para PPP. Ao parceiro privado cabe elaborar os estudos técnicos que envolvem: estudos jurídicos; projeto operacional; anteprojeto de obras de engenharia; estudos de demanda; estudos financeiros; estudos ambientais; minuta de contrato; minuta do edital; além de outras demonstrações e levantamentos. Então, o poder público procederá ao recebimento, à análise e a seleção dos estudos, realizando as adequações que se fizerem necessárias e publicando os resultados;
- **Edital de Concessão:** nessa etapa ocorre, por parte do poder público, a elaboração da versão final do edital, minuta do contrato e anexos; a realização de Audiência Pública para concessões com valor acima de R\$ 100 milhões ou no caso de concessão de saneamento; resposta dos questionamentos da audiência e ajustes no edital; autorização legislativa para a delegação do serviço público; ato administrativo de autorização; publicação do edital de concessão ou PPP; realização de estudos de viabilidade e apresentação das propostas; apresentação das garantias e julgamento das propostas; realização de leilão onde ocorre a disputa de lances e a homologação e assinatura do contrato entre o poder público e o parceiro privado;
- **Execução do Contrato:** essa etapa é empreendida pelo parceiro privado quando ocorre a constituição da Sociedade de Propósito Específica (SPE)

² A etapa do Procedimento de Manifestação de Interesse foi alterada pelo Decreto nº 8.428/2015, por meio do qual a iniciativa privada pode apresentar estudos de viabilidade para o poder público e, em regra, pode disputar a futura licitação se assim quiser. Além disso, os custos associados ao desenvolvimento dos estudos e projetos pela iniciativa privada no âmbito de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) poderão ser ressarcidos pelo vencedor da licitação da concessão ou PPP, considerando que o poder público aproveitou tais subsídios para a preparação de uma concorrência.

³ angariando os financiamentos e garantias para execução do objeto do projeto.

São Paulo foi o primeiro estado brasileiro a firmar uma parceria com o setor privado. A PPP para a construção da “Linha 4 Amarela” do metrô da capital paulista ocorreu na forma de concessão patrocinada, no ano de 2006.

A parceria firmada entre o Governo do Estado de São Paulo e a concessionária VIAQUATRO tem a duração prevista para 30 anos. A VIAQUATRO é uma empresa de Sociedade Específica (SPE) formada pelo Grupo CCR (acionista majoritário), Mitsui & CO. Ltda. e RUASINVEST Participações para construir e operar com exclusividade a linha 4 do metrô paulista (SÃO PAULO, 2017).

A primeira PPP no setor de saneamento básico ocorreu na forma de concessão administrativa, entre a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa) e a BRK Ambiental, empresa do grupo canadense Brookfield. O contrato da PPP teve início no ano de 2006, com o objetivo de construir e operar a primeira etapa do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (SDOJ), pelo período de 15 anos, atuando na disposição final dos esgotos sanitários do litoral norte de Salvador e do município de Lauro de Freitas via emissário submarino (BAHIA, 2019).

De acordo com RUFINO (2021, p.5), a Parceria Público-Privada tem sido o instrumento central de ampliação da participação privada na produção de infraestrutura no Brasil. Para a autora, a Lei de PPPs representou “um importante passo na extensão de processos de privatização para segmentos antes vistos como não lucrativos, como saneamento, saúde, habitação e rodovias e para áreas urbanas” (RUFINO, 2021, p.5).

Conforme RUFINO (2021), havia a expectativa de que com a implementação da Lei de PPP ocorresse a ampliação da atração de investimentos privados como “estratégia para alavancar a provisão de novos serviços e infraestruturas, considerando simultaneamente construção, gestão e manutenção com validade de operação compatível à amortização dos investimentos feitos, num limite de 30 anos” (RUFINO, 2021, p.6).

³ Sociedade de Propósito Específico (SPE) é uma sociedade com personalidade jurídica, escrituração contábil própria e demais características comuns às empresas limitadas ou sociedades anônimas, com objeto social limitado à atividade que irá exercer. É também uma sociedade patrimonial que pode adquirir bens móveis, imóveis e participações (SEBRAE, 2019).

Vale ressaltar, que sob a forma de PPP, os projetos de infraestrutura passaram a ser obrigatoriamente desenvolvidos “através da consolidação de Sociedades de Propósito Específico (SPE), que podem ter ações negociadas em bolsa de valores e emitir títulos financeiros, do tipo debêntures, como formas de capitalização mais sofisticadas diretamente associadas aos projetos” (RUFINO, 2021, p.6).

2.2 A Parceria Público Privada no contexto do estado do Espírito Santo.

O governo do Espírito Santo não aderiu ao programa de concessão das companhias de água e esgoto promovidas pelo BNDES a partir de 2016. Isto porque o governo capixaba já vinha colocando em prática as PPPs, atraindo investidores, principalmente para a ampliação e operação do esgotamento sanitário de alguns municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

Das 16 PPPs em curso, registradas no país até o momento, duas delas foram firmadas entre o Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da Cesan, para a operação, ampliação e manutenção do esgotamento sanitário nos municípios de Serra (em 2014) e no município de Vila Velha (em 2016). Os vencedores das referidas PPPs foram o consórcio Serra Ambiental e o consórcio Vila Velha Ambiental, para os municípios de Serra e Vila Velha, respectivamente.

Conforme levantamento realizado junto à Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES) o Espírito Santo possui 03 projetos em andamento na forma de PPP:

I – A PPP entre a Cesan e a Serra Ambiental: concessão administrativa para a ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário do município de Serra em toda a área municipal urbana remanescente desprovida de rede de coleta, pelo prazo de 30 anos, com contrato assinado em 2014, no montante de R\$ 628.157.072,25 (em VPL – valor presente líquido);

II – A PPP entre a Cesan e a Vila Velha Ambiental: a concessão administrativa para a ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário do município de Vila Velha e prestação de serviços de apoio à gestão comercial da Cesan no município, pelo prazo de 30 anos, com contrato em vigor desde janeiro de 2017, no montante de R\$ 643.227.060,00 (em VPL);

III – Unidades “Faça Fácil”: concessão administrativa para construção, operação, manutenção e gestão de mais três novas unidades fixas nos municípios

Colatina, Cachoeiro do Itapemirim e Serra. Para os demais municípios prevê a compra, operação, manutenção e gestão de duas unidades móveis (caminhões) itinerantes, pelo prazo de 12 anos, a partir de dezembro de 2013. A unidade de Cariacica foi assumida pela SPE (Sociedade de Propósito Específico) ao término do contrato anterior, em novembro de 2014, no montante de R\$833.150.000,00 (em VPL).

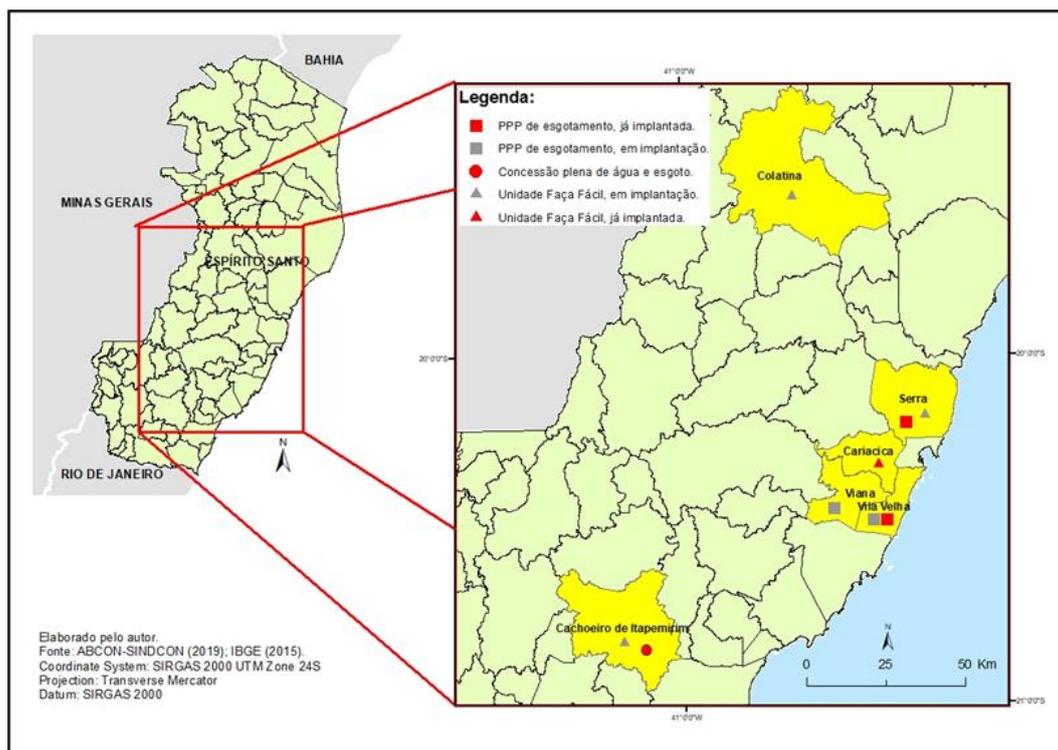
Existem ainda outros 04 projetos de PPP que seguem em estudo, sendo eles:

I - Identidade ES: para a modernização da infraestrutura de identificação civil para atendimento aos requerentes de carteira de identidade e/ou cartão cidadão (CIES). Contemplará a implantação, a operação, a contratação e o gerenciamento da mão-de-obra necessária para apoio à operação integral de equipamentos e dispositivos, em todos os municípios do Estado do Espírito Santo.

II - Mais DETRAN: para a construção, operação e manutenção das agências do DETRAN nos municípios do Espírito Santo, com a prestação de serviços ao cidadão, envolvendo atendimento, pátios de remoção de veículos, educação no trânsito, áreas de provas teóricas e práticas. A proposta preliminar da PPP “Mais DETRAN” foi aprovada pelo Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas em 11 de agosto de 2016.

III - Saneamento de Cariacica e Viana: projeto para ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário dos municípios de Cariacica e Viana e prestação de serviços de apoio à gestão comercial da Cesan nessas cidades.

IV - Escolas estaduais: o projeto, que foi estruturado na forma de uma parceria, foi reformulado com o apoio da Unidade PPP e da Secretaria de Estado da Educação (SEDU), a qual licitará a obra de unidades escolares para o programa das Escolas de Tempo Integral, por meio de locação por encomenda.



Mapa 1: Mapa das Parcerias Público Privadas implantadas e planejadas no Espírito Santo.

Fonte: SEDES, 2019.

No estado do Espírito Santo, o programa de Parceria Público-Privada foi instituído pela Lei Estadual nº 492, de 10 de agosto de 2009, como o programa no qual o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos, sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas seguindo os termos fixados pelo artigo 2º da Lei Federal nº 11.079/2004.

No caso capixaba, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES) é órgão responsável pelo gerenciamento do programa de PPP. As diretrizes definidas para o programa no território capixaba foram estabelecidas visando a “eficiência e competitividade no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade” (ESPÍRITO SANTO, 2019)⁴, considerando os seguintes aspectos:

⁴ ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Desenvolvimento. Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Vitória: 2019. Disponível em: < <https://sedes.es.gov.br/programa-estadual-de-parcerias-publico-privadas>> Acesso em: 25 jul. 2017.

- Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução;
- Indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- Responsabilidade fiscal na celebração e execução dos contratos;
- Publicidade e transparência dos procedimentos e das decisões;
- Repartição dos riscos de forma objetiva e de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los;
- Sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria;
- Qualidade e continuidade na prestação dos serviços objeto da parceria;
- Remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho;
- Estímulo à justa competição na prestação de serviços;
- Vinculação aos planos de desenvolvimento econômico, social e ambiental do Estado;
- Participação popular, mediante consultas públicas.

O objeto do programa de PPP consiste sempre na delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública; na prestação de serviços à Administração Pública ou à comunidade, precedida ou não de obra pública, excetuadas as atividades exclusivas de Estado.

Também está prevista a execução, a ampliação e a reforma de obra para a Administração Pública, bem como de bens e equipamentos ou empreendimento público, terminais estaduais e vias públicas, incluídas as recebidas em delegação da União, conjugada à manutenção, exploração, ainda que em regime de locação ou arrendamento, e à gestão destes, ainda que parcial incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros voltados para o uso público em geral.

Destaca-se que o programa de PPP capixaba também prevê a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, tais como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão. Também permite a exploração de serviços complementares ou acessórios, de modo a dar maior sustentabilidade financeira ao projeto, redução do impacto tarifário ou menor contraprestação governamental.

Em relação a duração dos contratos de PPP, a legislação estadual estipula que o prazo de vigência deve ser compatível com a amortização dos investimentos e não pode ser inferior a 5 (cinco) e nem superior a 35 (trinta e cinco) anos.

Quanto às formas de remuneração do operador privado, a normativa contempla diversas formas de pagamento ao parceiro privado, que poderá ser realizado por meio de tarifa cobrada diretamente dos usuários; por meio de recursos do Tesouro Estadual ou de entidade da Administração Indireta Estadual; através de Cessão de créditos não tributários; por meio da outorga de direitos em face da Administração Pública.

Pode ser remunerado também pela outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; pela transferência de bens móveis e imóveis na forma da lei; pela cessão do direito de exploração comercial de bens públicos e outros bens de natureza imaterial, tais como marcas, patentes e bancos de dados; por meio de títulos da dívida pública, emitidos com observância da legislação aplicável; outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados e ainda outros meios de pagamento admitidos em lei.

A normativa estabelece que toda a contratação de PPPs será precedida de licitação, na modalidade de concorrência pública, estando a abertura do processo licitatório condicionado a autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico, que demonstre:

- O efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observado às diretrizes governamentais;
- A vantagem econômica e operacional da proposta e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos;
- As metas e os resultados a serem atingidos, bem como a indicação dos critérios de avaliação e desempenho a serem utilizados;
- A efetividade dos indicadores de resultado a ser adotado, em função de sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e/ou quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos;
- A forma e os prazos de amortização do capital a ser investido pelo contratado, explicitando o fluxo de caixa projetado e a taxa interna de retorno;

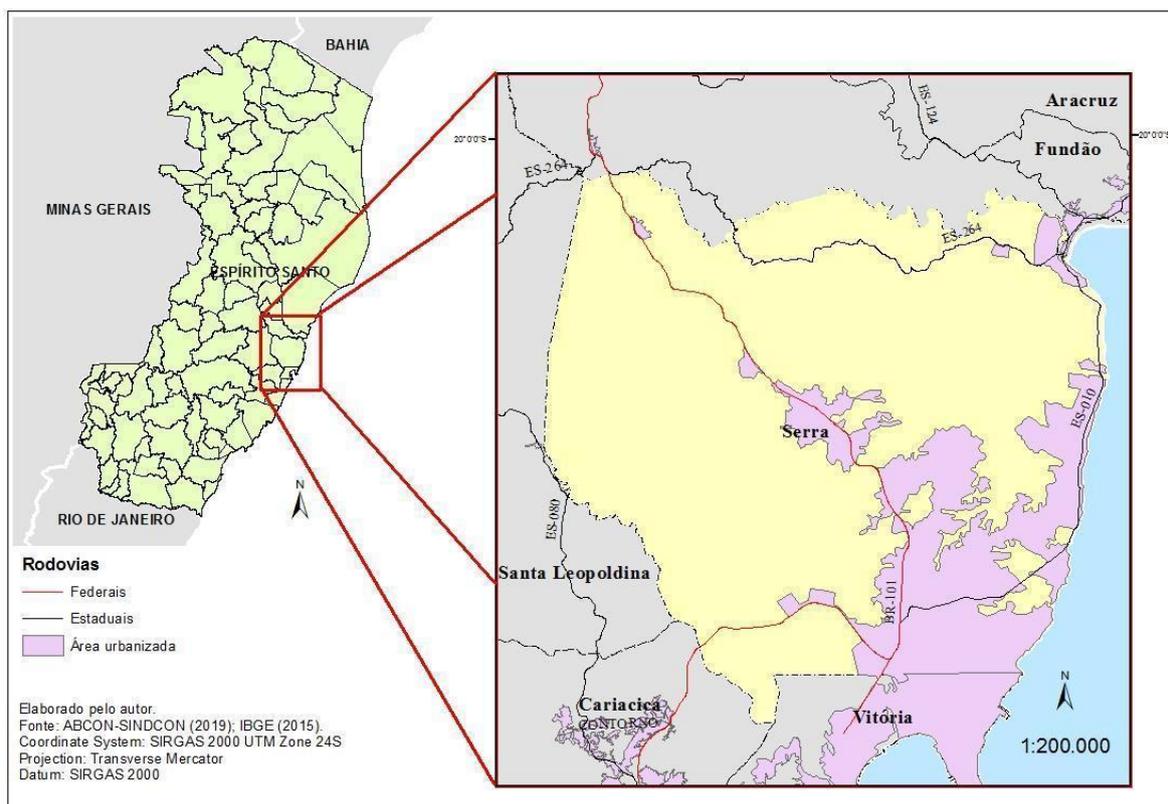
- O cumprimento dos requisitos fiscais e orçamentários previstos no artigo 10 da Lei Federal nº 11.079/04.

No que tange às garantias, a normativa do programa de PPPs capixaba estabelece que as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas com:

- Vinculação de recursos do Estado, observado o disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal;
- Recursos do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP-ES;
- Contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- Atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a tributos;
- Garantia fidejussória;
- Outros mecanismos admitidos em lei.

2.3 Caracterização da área de estudo: o município de Serra (ES).

O município de Serra teve origem em 1556, após a chegada dos portugueses que empreenderam a construção da capela de Nossa Senhora da Conceição. Em 1875, Serra foi emancipada e elevada à categoria de cidade. Atualmente o município abrange uma área de 553,254 Km², é formado por 05 distritos: Serra Sede, Calogí, São José do Queimado, Carapina e Nova Almeida e está organizado em 124 bairros (SERRA, 2009). Localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória, o município de Serra faz limite ao Norte com o município de Fundão, ao Sul com Vitória e Cariacica, a Oeste com Santa Leopoldina e a Leste com o Oceano Atlântico.



Mapa 2: Serra (ES) - Localização

Inserido no contexto da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o município de Serra viveu um intenso crescimento populacional nas últimas décadas, devido, principalmente, à mudança do perfil produtivo do Espírito Santo, com o declínio da produção cafeeira, somado a política da erradicação do café na década de 1960, para a implantação dos projetos industriais no município, a partir da década de 1970. CAMPOS JÚNIOR; GONÇALVES (2010, p.72) afirmam que

“o processo de metropolização da Grande Vitória, [...], não se expressa apenas a partir de mudanças quantitativas, como o crescimento demográfico e a expansão da mancha urbana em direção aos territórios dos municípios vizinhos da capital Vitória. Os conteúdos do processo de urbanização, alavancados pela lógica industrial, produzem um espaço urbano cada vez mais complexo e diferenciado” (CAMPOS JÚNIOR; GONÇALVES, 2010, p.72).

Nesse sentido, os autores apontam que durante os anos 1970 e 1980, a dinâmica urbana da Grande Vitória apresentava basicamente dois processos que se articulavam na totalidade da produção do espaço urbano.

O primeiro seria o processo de verticalização da área central de Vitória e das áreas ao norte e a leste da capital e, posteriormente, da orla de Vila Velha a partir do desenvolvimento do mercado imobiliário nos anos 1970.

O segundo seria a expansão da periferia para os municípios do entorno da capital, lugar onde a população migrante com menor rendimento. Foi vinculado a este segundo processo que a produção do espaço urbano de Serra aconteceu.

A organização do espaço de Serra foi se configurou sob forte influência da lógica urbano-industrial. A instalação de plantas industriais no território serrano e o crescimento elevado da população do município, proveniente, sobretudo, das áreas rurais do interior do Espírito Santo e do sul do estado da Bahia⁵ impulsionaram o crescimento da mancha urbana, mas de maneira esparsa, com bairros afastados entre si e com pontos específicos de aglomerações.

Foi também na década de 1970, que ocorreu a implantação dos “Grandes Projetos”, expressão muito utilizada pelos pesquisadores capixabas para se referir aos projetos industriais, financiados pelo capital privado e pelo poder público, tanto na capital Vitória, como nos municípios limítrofes a ela. Este período marcou o processo de reestruturação da economia capixaba, que passou de uma base agroexportadora para uma base urbano-industrial.

Os “Grandes Projetos” atraíram investimentos que foram aplicados no decorrer da década de 1970 e início da década de 1980, principalmente no setor siderúrgico, com a implantação das usinas de pelotização, na produção de celulose e no setor portuário.

O município de Serra recebeu a implantação do Centro Industrial de Vitória I (CIVIT I) e da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), atualmente ArcelorMittal Tubarão. A criação do CIVIT I atraiu diversas indústrias do setor metalúrgico, fabricação de cerâmicas, entre outras.

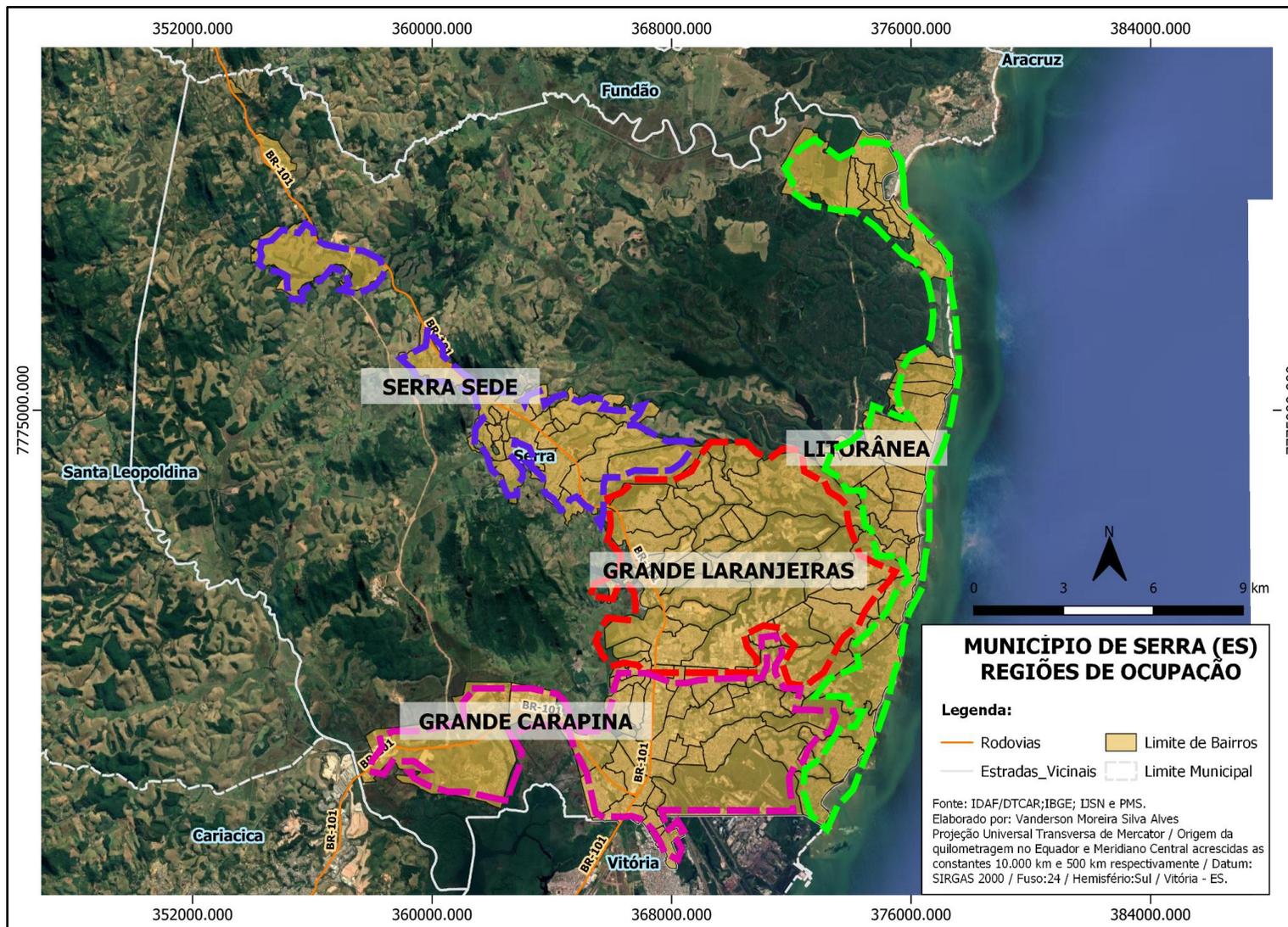
O processo de industrialização do Espírito Santo repercutiu diretamente no crescimento populacional e na intensificação do processo de urbanização da capital Vitória e dos municípios ao redor. No caso de Serra, a indústria foi determinante para a organização e configuração do espaço urbano.

A ocupação do território se deu de maneira espalhada, seguindo a basicamente 4 grandes regiões de aglomeração urbana, inicialmente esparsas entre si, que mais

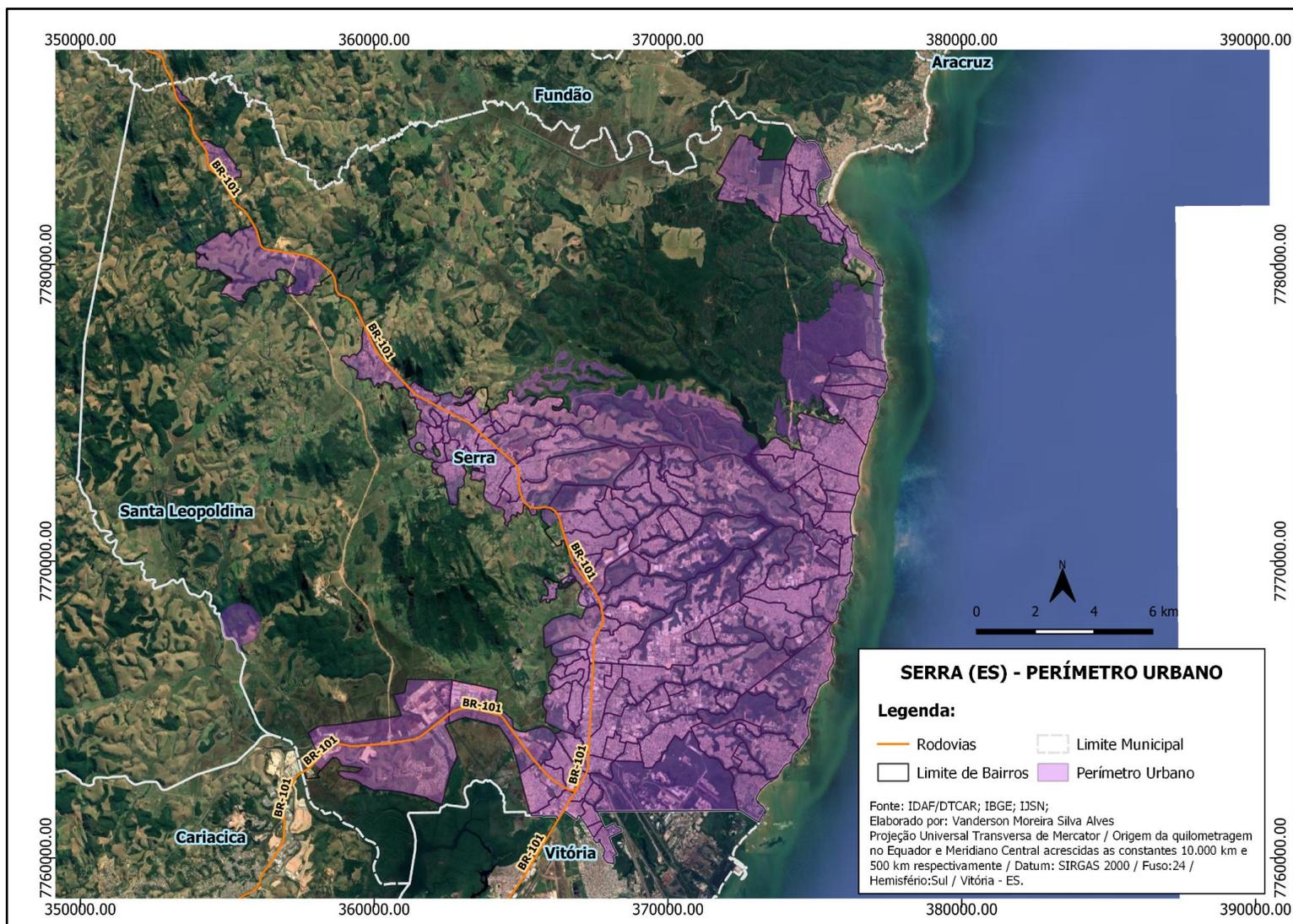
⁵ CASTIGLIONI, 2019

recentemente foram adensando-se demograficamente e preenchendo dos vazios urbanos que as separavam, a saber:

- I) A região Litorânea, formada principalmente pelos bairros da Grande Jacaraípe e por Nova Almeida;
- II) A região da Grande Laranjeiras, concentrando as atividades de comércio e serviços do município;
- III) A região de Carapina, mais próxima ao limite com Vitória, onde localizam-se os parques industriais da Vale e da ArcelorMittal Tubarão;
- IV) A região de Serra Sede, concentrando as principais atividades administrativas e burocráticas do município, como a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores.



Mapa 3: Serra (ES) - Regiões de ocupação urbana.



Mapa 4: Serra (ES) - Perímetro Urbano (2020).

Conforme os dados da série histórica do IBGE, a partir dos anos 1970, o município serrano passou por um crescimento populacional bastante acentuado, saindo de 17.286 habitantes, em 1970, e chegando a 82.568, em 1980, contingente quase 5 vezes maior do que o registrado na década anterior.

Em 1991, o contingente populacional alcançou os 222.158 habitantes e mais do que dobrou na década seguinte, chegando a 330.874 habitantes no ano 2000. Em 2010, foram contabilizados 417.893 habitantes e em 2021, a população estimada pelo IBGE foi de 536.767 habitantes.

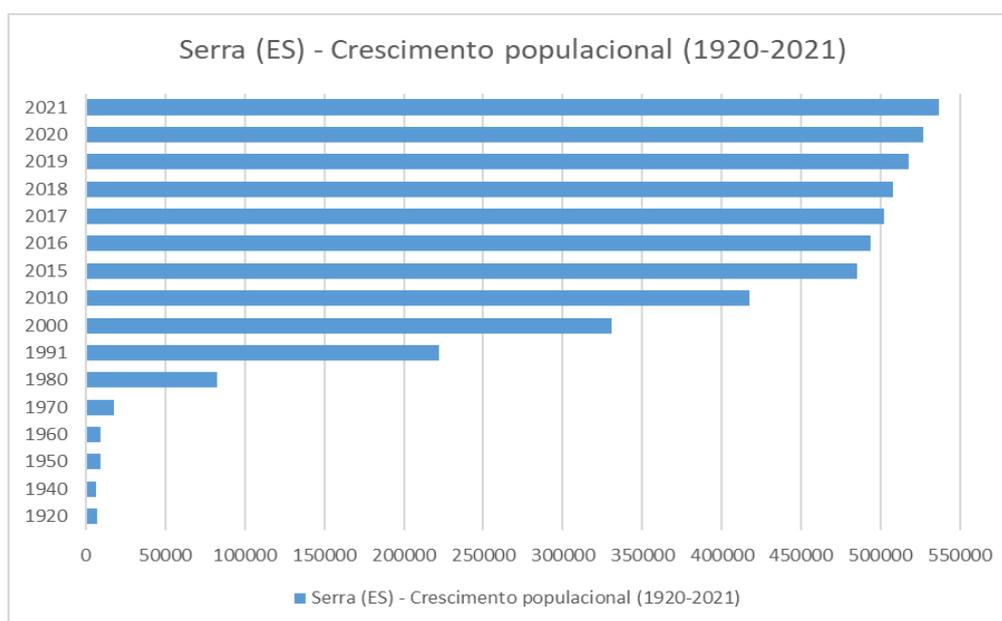


Gráfico 1: Crescimento populacional de Serra (ES) 1920-2021.

Fonte: PMS (2021); IBGE (2021).

Em 2018, Serra tornou-se o município mais populoso do Espírito Santo contando com 517 mil habitantes (IBGE, 2019) e com tendência de aumento da taxa de crescimento populacional para os próximos anos (SERRA, 2015). Em 2021, tornou-se também a maior economia entre os municípios capixabas, posicionado na 39ª colocação entre os municípios com o maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (IBGE, 2021).

Ao redor dos parques industriais foram implantados diversos conjuntos habitacionais, financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), para atender aos trabalhadores das fábricas. Para aqueles que não podiam pagar por esse tipo de moradia ou estavam empregados em outros setores, a autoconstrução ou produção

doméstica foi a forma de produção imobiliária de maior vulto na cidade, realizada pelo próprio morador em loteamentos irregulares.

O modelo de ocupação extensiva produziu uma urbanização espraiada pelo território do município. A produção das condições gerais de produção concentrou-se inicialmente naqueles bairros em torno dos projetos industriais. Mas os movimentos sociais e os grupos populares também reivindicam a cidade para si. Requerem o acesso à água encanada, à rede de esgoto, às escolas, às creches e demais equipamentos necessários para a reprodução da força de trabalho.

Para o poder público, a urbanização extensiva é cara e dispendiosa. Em um município com perspectivas de crescimento em área urbanizada e em população, o discurso sobre o custo da urbanização e sobre a falta de recursos suficientes para atender os habitantes são uns dos principais argumentos para aqueles que defendem a privatização ou a terceirização dos serviços públicos.

O crescimento demográfico do município se deu pautado, grande parte, pela alta oferta de moradias voltadas para a população com menores rendimentos. CAMPOS JÚNIOR; GONÇALVES (2010) apontam que entre os anos de 1970 e 1990 os espaços de moradia surgiram a partir de três formas: loteamentos populares (regulares ou irregulares), ocupações (invasões) e conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado, sendo que Serra foi o município que mais abrigou os conjuntos habitacionais na Grande Vitória. Naquele período o mercado imobiliário ainda não estava plenamente constituído, haja vista a preponderância da produção de moradias por parte do poder público.

As áreas mais valorizadas localizavam-se próximas aos distritos industriais e conjuntos habitacionais, nos quais se concentravam a maior parte da infraestrutura do município. O mercado imobiliário se dedicava à venda de lotes principalmente para a população de rendas média e baixa (SERRA, 2008).

Assim, o processo de urbanização que se manifestou em Serra deu origem a um tecido urbano extenso e descontínuo, originando um espaço urbano espraiado, onde se alternam áreas industriais, bairros populares e significativas áreas de vazios urbanos (CAMPOS JÚNIOR E GONÇALVES, 2010, p.74).

O papel assumido pelo município de Serra como fronteira de expansão do mercado imobiliário da região metropolitana abriu perspectivas tanto para implantação de empreendimentos imobiliários de alto e médio padrão, como também empreendimentos de habitação popular do Programa de Arrendamento Residencial

(PAR) e, posteriormente, do programa “Minha Casa, Minha Vida”, além da implantação de condomínios empresariais.

É interessante frisar que a agenda municipal que estabelecia o planejamento estratégico do município em 2007, já citava a tendência de a lógica imobiliária conduzir a produção do espaço no município, visto que eram muitas as pressões realizadas por grandes empresas do setor, muitas delas de abrangência nacional e com capital aberto na bolsa de valores (SERRA, 2007, p.112).

A ocupação dispersa e de baixa densidade, em alguns pontos de Serra, são questões históricas que marcaram o espaço da cidade e se configuram em um dos desafios a serem enfrentados pelo município. Isto porque contribuem para o aumento do custo da cidade através da promoção de infraestrutura e equipamentos públicos fora da área urbana consolidada, muitas vezes adentrando na zona rural.

Foi a partir dos anos 2000, que o mercado imobiliário se consolidou plenamente no município. Serra contou com inúmeros lançamentos de empreendimentos imobiliários, promovidos tanto por empresas locais, quanto por grandes construtoras e incorporadoras do cenário nacional. As grandes empresas da construção civil, com capital aberto na bolsa de valores, associaram-se às empresas locais para investir e construir diversos empreendimentos residenciais e comerciais na Serra.

Para se ter uma ideia, em 2010, os municípios da RMGV representaram 63,2% do PIB capixaba (IJSN, 2013). Do montante total dos investimentos anunciados para o Espírito Santo, previstos para até o ano de 2020, pouco mais de 26% destinavam-se exclusivamente à região metropolitana.

Tratam-se de investimentos relacionados aos setores de infraestrutura, indústria e comércio/serviço e lazer. Grande parcela desses recursos está direcionada à implantação de shopping centers, se concentrando na região metropolitana. Também fazem parte desta atividade, empreendimentos como condomínios residenciais e comerciais, centros esportivos e projetos habitacionais voltados para famílias com baixa renda (IJSN, 2013).

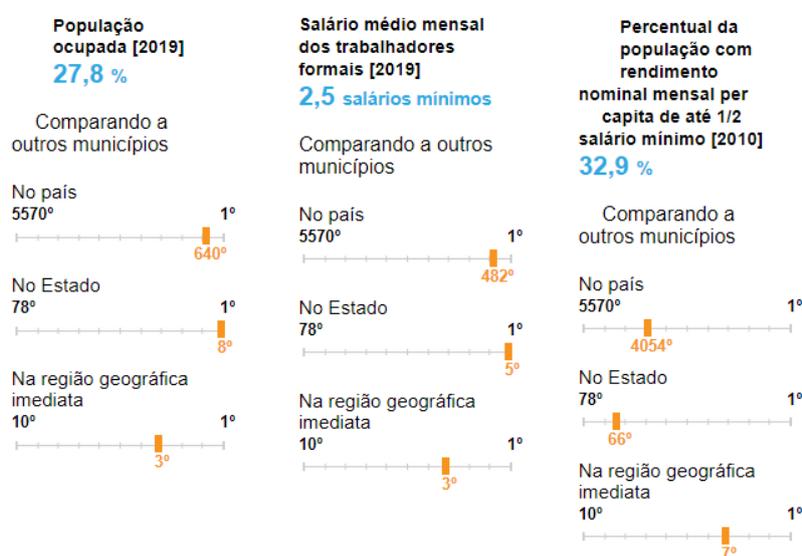
Em 2011, Serra concentrou 78,9% das unidades imobiliárias lançadas na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Conforme os dados dos projetos aprovados na Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Serra, somente no período entre 2009 e 2010 foram aprovadas mais de 7,5 mil unidades imobiliárias (ALVES, 2017).

Apesar de ocupar o status de maior PIB do Espírito Santo, abrigar diversas indústrias, e ter passado por um intenso crescimento imobiliário e econômico

experimentado pela gestão municipal nas últimas décadas, Serra ainda possui indicadores sociais bem aquém do esperado, considerando o capital movimentado em seu território.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), por exemplo, do município é de 0,739, fazendo com que Serra ocupasse a 795ª posição no ranking entre os municípios brasileiros (PNUD, 2010; IFDM, 2013). O IDH é um indicador resumido do progresso, a longo prazo, de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

Em relação à renda, o salário médio mensal dos trabalhadores de Serra é de 2,5 salários mínimos, deixando Serra em 482º no ranking dos municípios brasileiros, na 5º posição entre os municípios capixabas e na 3ª posição entre os municípios da Região Metropolitana (IBGE, 2019). Mas, o percentual da população com rendimento nominal mensal, per capita, de até 1/2 salário mínimo foi de 32,9%, de acordo com o último censo (IBGE, 2010), revelando que uma parcela significativa da população ocupada possui remuneração abaixo de 1 salário mínimo.



Fonte: IBGE (2021)

Em relação à Educação, o município de Serra apresenta uma taxa de escolarização de 96,9% da população de 6 a 14 anos, o que deixa o município na 57ª posição no ranking estadual e em 2852ª posição entre os municípios de todo o país (IBGE, 2010).



Fonte: IBGE (2021)

Em relação à saúde, outro componente do IDH-M, Serra possui uma Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) de 11,35 óbitos por mil nascidos vivos, ocupando a 2758ª posição no *ranking* deste indicador, quando comparada aos outros 5570 municípios brasileiros. Entre os 78 municípios capixabas, a cidade serrana está na 36ª posição em relação à TMI (IBGE, 2019).

Outro dado importante que se relaciona diretamente com as condições de saneamento é a Taxa de Internações por diarreia. Conforme o IBGE (2016), a taxa de internações por diarreia em Serra foi de 0,2 internações por mil habitantes, deixando o município na 69ª posição em relação às demais cidades capixabas.



Fonte: IBGE (2021)

Em relação ao saneamento básico, Serra possui 85% do esgotamento sanitário considerado como adequado (IBGE, 2010), ou seja, 85% dos domicílios possuem esgotamento sanitário de forma adequada, o que confere ao município a 706ª posição entre os municípios brasileiros e a 6ª posição entre os municípios capixabas em termos de esgotamento adequado.



2.4 As formas de produção do esgotamento sanitário: da Companhia Brasileira Torrens à Cesan.

A disputa pelas infraestruturas de água e esgoto na região da capital capixaba remonta aos tempos do século XIX. De acordo com Campos Júnior (1996), a Companhia Brasileira Torrens detinha a concessão de diversos serviços públicos e estava a cargo de quase todas as obras contratadas pelo governo.

O serviço de abastecimento de água, captação de esgotos e melhoramentos em Vitória foram contratados pelo deputado Cleto Nunes no ano de 1890, sendo transferidos no ano seguinte para a Companhia Brasileira Torrens (CAMPOS JÚNIOR, 1996). Ao assumir o referido contrato, a Companhia Torrens obteve a exclusividade sobre a exploração dos serviços de água e esgoto da cidade por 50 anos.

Os recursos recolhidos pela prestação dos serviços, recebimento de retribuições monetárias pelos serviços prestados e ainda o domínio útil por 20 anos dos terrenos do Estado existente no sítio da capital também foram repassados ao controle da companhia nos termos do contrato (CAMPOS JÚNIOR, 1996). Nos anos que se seguiram, a Companhia Torrens também adquiriu autorização do Governo Federal para efetuar as obras no porto de Vitória com direito a uso e gozo da infraestrutura por 30 anos.

Cabe ressaltar que, já naquele período, havia determinadas estratégias de acumulação em torno dos serviços públicos e da produção da cidade. De acordo com CAMPOS JÚNIOR (1996) a Companhia Torrens realizou diversas atividades para garantir sua maior lucratividade visto que recebia retribuições pelos dispêndios gastos com as obras do sistema de água e esgoto e recursos correspondentes às anuidades dos serviços prestados. Conforme o autor, a Companhia resolveu vender lotes e construir casas nos terrenos sobre os quais detinha controle.

Apesar de os planos da Companhia não terem obtido o êxito esperado, sua influência sobre o governo parece ter sido decisiva para que o projeto Novo Arrabalde⁶, no governo de Moniz Freire, fosse situado em Vitória e não em Vila Velha, que se apresentava como outra possibilidade.

Em 1897, o governo declarou a caducidade do contrato com a Torrens comprando da empresa as infraestruturas até então realizadas (o reservatório de Santa Clara, represa do Rio Formate e os estudos realizados sobre o abastecimento de água e esgotos) e reavendo os terrenos cedidos à Companhia.

Em 1922, o governo estadual decidiu arrendar parte das atividades desempenhadas pela empresa municipal “Serviços Reunidos de Vitória”⁷ que incluíam o abastecimento de água, esgoto, eletricidade, bondes e telefonia.

A justificativa para a retomada dos serviços pelo poder público se deu pelo fato de que "os encargos que a empresa assumiu de obras a executar exigiam um capital

⁶ Novo Arrabalde foi o nome dado ao primeiro projeto urbanístico de Vitória, de autoria do engenheiro Francisco Saturnino de Brito, que previa a criação de um novo bairro na cidade, pautado nos ideais de higiene e salubridade. Ver: CAMPOS JÚNIOR, C. T. **O Novo Arrabalde**. PMV, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. Vitória, 1996.

⁷ Os “Serviços Reunidos de Vitória” foi uma empresa criada em 1922, pelo governo municipal com o objetivo de coordenar os trabalhos de melhoramento da cidade. Dentre as atribuições da empresa estava a ações para o melhoramento e a expansão dos serviços urbanos – água, esgoto, energia elétrica e transporte urbano (MENDONÇA, 2014, p. 115).

de muitos milhares de contos de réis. Desde sua organização a empresa demonstrou-se desprovida dos necessários recursos” (ESPÍRITO SANTO, 1925, p.40).

Conforme a mensagem do governador Florentino Avidos (ESPÍRITO SANTO, 1925), o Estado optou por assumir as responsabilidades dos serviços de água e esgoto deixando as outras atividades a cargo da empresa arrendatária, ficando esta desonerada da construção de bens que não seriam remuneradores.

Em 1927, os bens e serviços realizados pelos “Serviços Reunidos de Vitória” foram adquiridos pela Companhia Central Brasileira por meio de contrato de compra e venda com concessão de direitos assinado em julho daquele mesmo ano.

De acordo com CAUS (2012), no ano de 1939 o Governo do Estado transferiu para a Prefeitura de Vitória os serviços de água e esgoto ⁸ e em 1946 foi assinada a doação “condicional à Prefeitura dos serviços de água e esgoto, reservando para si o direito de promover a reversão integral do patrimônio estadual, mas sem o direito de indenizar o erário municipal, se essa atitude fosse conveniente” ⁹. Foi nesse período que teve início a construção da barragem de Duas Bocas.

Em 1958, o Serviço de Água e Esgoto da Prefeitura de Vitória retorna à autarquia estadual como Departamento de Água e Esgoto (DAE) por conta do “desmembramento dos municípios de Vila Velha e Cariacica, porém, na prática, eles dependiam da Prefeitura de Vitória, ferindo assim suas autonomias, além do fato de que as peças principais dos sistemas estavam situadas nas cidades desmembradas”¹⁰.

Conforme CAUS (2012), o Governo espelhou-se nos exemplos de outros estados, como São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro para a criação do DAE. As redes de esgotos existentes, em Vitória, eram as mesmas da época de Jerônimo Monteiro, construídas em 1909, indo de Caratoíra até o Forte São João. Nada foi construído até o DAE assumir o sistema.

A criação da Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan) ocorreu no ano de 1967, por meio da Lei Estadual nº 2.282, de 08 de fevereiro de 1967. A Cesan se constituiu como uma empresa de economia mista, enquadrada no regime jurídico de Direito Privado como sociedade anônima, “[...] com a constituição de um Fundo de Saneamento – com autonomia contábil administrado pela Cesan – formado por 2%

⁸ DECRETO 11.012, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1939.

⁹ CAUS (2012, p. 90).

¹⁰ CAUS (2012 p.110).

da receita tributária do Estado, a partir do exercício financeiro de 1968” (CAUS, 2012, p. 158).

Conforme CAUS (2012), a integralização da parcela do capital social subscrita pelo Estado se fez com os bens do DAE. Dentre os objetivos da empresa estão “realizar estudos, projetos, construção, operação e exploração industrial dos serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários, bem como de qualquer outra atividade afim” (CAUS, 2012, p.158).

A Cesan surgiu no contexto Planasa, que passou a destinar recursos para os estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Para receber os recursos do Governo Federal, cada estado deveria criar, com base em seus recursos orçamentários, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento.

Conforme Arretche (1998), as companhias estaduais precisavam obter a concessão dos municípios de seu estado para a operação dos serviços. O Planasa exigia ainda que o estado investisse pelo menos 50% do montante global de recursos de seu respectivo FAE.

O BNH, por sua vez, utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), oferecia empréstimos, em condições facilitadas de crédito, para compor os 50% restantes” (ARRETCHE, 1998, s/p). Vale destacar que, conforme a autora, a estrutura do Planasa foi abandonada na prática na década de 1990, devido ao endividamento dos estados.

Por conta das dívidas do Governo do Estado junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no ano de 1996, o governo estadual cedeu às ações da empresa e decidiu privatizar a Cesan como garantia do pagamento da dívida, porém, em 2003, o governo capixaba conseguiu resgatar integralmente as ações da empresa impedindo a sua privatização.

Desde então, a Cesan vem financiando seus projetos por meio de recursos advindos do Governo Federal, BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco Mundial, assim como o estabelecimento de terceirizações dos serviços de esgoto, no caso da PPP para o esgotamento de Serra e Vila Velha, ambas já implantadas, e de Cariacica, em fase de implantação.

Seguindo a determinação da Lei Federal nº 11.445/2007, o Governo do Estado do Espírito Santo promulgou a Lei nº 9.096/2008 que estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico ajustando a legislação capixaba à

normatização federal. Dentre outras normas, a lei estadual estabelece que os serviços prestados pela Cesan, são caracterizados como serviços de prestação regionalizada, pois se tratam de vários municípios sendo atendidos pela mesma prestadora.

Desta forma, o Plano Regional de Saneamento Básico deve ser realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedurb) em conjunto com a Cesan. Além disso, o planejamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de abrangência metropolitana, que integra o Plano Regional, deverá ser elaborado em conjunto com os municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

2.5 A política municipal de saneamento básico de Serra (ES).

A política municipal de saneamento básico de Serra se deu por meio da criação da Lei Municipal nº 4010, de 14 de fevereiro de 2013, que instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) do município, onde toda a edificação permanente urbana ficou obrigada a se conectar às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis estando sujeita ao pagamento de tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

Dentre outras providências, o plano municipal de saneamento autorizou o executivo municipal a celebrar contrato de programa com a Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), juntamente com o Governo do Estado do Espírito Santo para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, compreendendo, entre outros, a execução de obras de infraestrutura e atividades afins, a operação e manutenção dos sistemas, pelo prazo de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogado por igual período.

Esta mesma lei também autorizou a Cesan a buscar formas de associação com o setor privado, via subconcessão, parceria público-privada ou outras formas de parceria legalmente admitidas para a prestação dos serviços.

Além disso, a regulação, a fiscalização e o controle dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram delegados à Agência Reguladora de Saneamento e Infraestrutura Viária – ARSI, que em 2016, tornou-se a Agência de Regulação de Serviços Públicos (ARSP). A ARSP é uma autarquia de regime especial vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento (Sedes), órgão do Governo do Estado do Espírito Santo.

Cabe destacar que, além do controle e da fiscalização dos serviços de água e esgoto, também foi delegado à ARSP a tarefa de fixar tarifas, homologar reajustes e realizar revisões tarifárias, na forma da legislação vigente aplicável e do contrato de programa.

Conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais Saneamento (IBGE, 2017) a Política Municipal de Saneamento Básico de Serra não contempla itens como a criação de um sistema de informação sobre os serviços; não estabelece parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública e também não estabelece os direitos e deveres dos usuários.

Apesar de prever a existência da tarifa social, não há definição específica sobre a composição deste tipo de tarifa. Também não estão contemplados na política municipal a definição do volume mínimo per capita de água para abastecimento público e nem a previsão de um Fundo Municipal de Saneamento Básico.

O PMSB de Serra foi elaborado em conjunto com a Cesan e outras empresas privadas, não contando com a participação das universidades, do comitê de bacia hidrográfica e demais participantes da sociedade organizada.

O Conselho Municipal de Controle Social do Saneamento Básico foi criado através do Decreto Municipal nº 1088, de 05 de abril de 2017, como órgão consultivo, tripartite e paritário em questões afetas ao saneamento básico.

O referido conselho é composto por 21 membros, designados pelo Prefeito Municipal, sendo 07 membros do Poder Público municipal (Secretarias Municipais, Procuradoria Geral do Município, Procon Municipal e Poder Legislativo); 07 membros representando as entidades do Setor Produtivo (Associação dos Empresários da Serra - ASES, Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Espírito Santo - SINDUSCON; Associação dos Produtores Rurais da Serra; Fórum de Economia Solidária da Serra; concessionária responsável pelo tratamento de água e esgoto e/ou resíduos sólidos; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo - CREA/ES e/ou Universidade Federal do Espírito Santo - UFES e pela concessionária responsável pelo fornecimento de energia elétrica; e mais 07 membros da Sociedade Civil (Federação das Associações de Moradores do Município da Serra - FAMS, representantes de cada um das 5 regiões da Serra e representante de organizações ambientalistas).

Os principais mecanismos de participação da comunidade no controle dos serviços de saneamento básico de Serra, conforme a política adotada pelo município,

tem sido por meio das audiências públicas e das consultas públicas, promovidas pela Câmara de Vereadores de Serra.

Em relação à coleta e tratamento de esgoto nos bairros mais afastados da sede municipal e da área urbanizada, o plano municipal de saneamento esclarece que não existe nenhuma rede coletora e nenhum tipo de tratamento do esgoto produzido na zona rural e nas localidades de pequeno porte.

A população residente em localidades distante da Sede do seu Município, sem acesso aos serviços de saneamento prioritários, convive com situações sanitárias críticas, devido à ausência ou precariedade de instalações adequadas para o atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ficam sujeitas às enfermidades e óbitos (SERRA, 2013, p. 127).

Apesar de o documento reconhecer a carência desse serviço e os graves problemas que isto pode acarretar à saúde da população, não se observou no referido documento a proposição de ações voltadas para o atendimento do esgoto sanitário dessas áreas. Sobre essa questão o documento faz apenas o seguinte registro: “o saneamento em localidades de pequeno porte no Município de Serra ainda não inclui sistemas de esgotamento sanitário gerando preocupações com a saúde pública destas localidades” (SERRA, 2013, p.129).

Vale ressaltar que o Plano Municipal de Saneamento de Serra (PMSB) foi realizado com assessoria técnica da Cesan, até então, empresa responsável pelos serviços de água e esgoto do município, na modalidade de Concessão Plena.

A elaboração do plano municipal é um dos elementos fundamentais para a celebração de concessões e de PPP, conforme a Lei Federal 11.445/2007, esclarecimento que o plano de saneamento de Serra faz questão de registrar logo na apresentação do documento: “o PMSB é instrumento para nortear as ações de planejamento municipal e é também condição de validação dos contratos de concessão” (SERRA, 2013, p.17).

Observou-se que as ações apontadas pelo PMSB foram as mesmas definições apresentadas pelo documento “Solução de Referência” elaborado pela Cesan (CESAN, 2013). Trata-se de um estudo bem detalhado sobre o esgotamento sanitário do município de Serra considerando os condicionantes técnicos, ambientais e econômicos para solucionar a questão do esgotamento na cidade. O mesmo estudo,

consta na documentação de abertura da Concorrência Internacional que firmou a PPP para o esgotamento sanitário da cidade.

Conforme o PMSB (2013), no ano de 2013, o Sistema de Esgotamento Sanitário existente no município de Serra possuía uma rede coletora com 842.830 km de extensão, a qual oferecia cobertura de esgoto a 259.679 habitantes. Destes, a Cesan atende apenas a 195.223 habitantes, através de 60.389 economias¹¹ interligados ao SES por meio de 51.379 ligações ativas de esgoto, gerando o índice de 58,10% de cobertura dos serviços de coleta e tratamento de esgoto.

De acordo com a Lei Municipal 4.514/2016, o município de Serra passou a ser organizado em 129 bairros. Foram criados 05 novos bairros desde a última organização regulamentada em 2009.

Em termos de extensão territorial, o maior bairro é Jacuhy, com 12.449.643, 47 m² (PMS, 2016), que abriga o Polo Logístico e Industrial Jacuhy. Neste bairro localiza-se uma série de empresas do setor de logística, infraestrutura de petróleo e de rochas ornamentais. É também neste bairro que se localiza o condomínio de luxo da rede Alphaville, o Alphaville Jacuhy.

Entre os bairros tipicamente residenciais, o maior em extensão é o bairro Porto Dourado, organizado em 2015 na região entre Serra Dourada e Jacaraípe. Mas em termos populacionais, a concentração demográfica ocorre em outros bairros.

Conforme o Censo Demográfico (IBGE, 2010), Feu Rosa é o bairro mais populoso, contando com 19.532 habitantes. Em segundo lugar, Vila Nova de Colares com 17.015 habitantes. A terceira maior população é a do bairro Planalto Serrano com 15.495 habitantes. Novo Horizonte é a quarta maior população de Serra, com 14.146 habitantes e o quinto bairro mais populoso é Jardim Carapina com 14.052 habitantes.

Tabela 1: Bairros de Serra, segundo a população.

Bairro	Habitantes
LAGOA DE JACARAÍPE	1645
JARDIM TROPICAL	7546
NOVO PORTO CANOA	4605

¹¹ O termo “economias” refere-se às residências, aos estabelecimentos comerciais e aos estabelecimentos industriais conectados à rede coletora de esgoto da concessionária.

VILA NOVA DE COLARES	17015
MORADA DE LARANJEIRAS	5460
EURICO SALLES	1311
PORTO CANOA	3390
CHÁCARA PARREIRAL	1036
MANGUINHOS	1257
TAQUARA I	4574
BOULEVARD LAGOA	(a)
JARDIM ATLÂNTICO	3099
JARDIM GUANABARA	932
VISTA DA SERRA I	6437
CAÇAROCA	1214
SERRA DOURADA III	5252
DIAMANTINA	1558
JOSÉ DE ANCHIETA III	2002
MANOEL PLAZA	3113
CASCATA	3233
CENTRAL CARAPINA	6272
SÃO LOURENÇO	753
ROSÁRIO DE FÁTIMA	1609
PARQUE RESIDENCIAL NOVA ALMEIDA	272
PORTAL DE JACARAÍPE	988
SÃO MARCOS I	5480
RESIDENCIAL JACARAÍPE	4419
CIDADE POMAR	5203
VALPARAÍSO	5683
SÃO DIOGO I	3004
PARQUE RESIDENCIAL TUBARÃO	3548

ANDRÉ CARLONI	6072
SÃO JUDAS TADEU	1787
TERMINAL INTERMODAL DA SERRA	1
CIVIT II	124
CAMPINHO DA SERRA I	1129
BICANGA	1571
SERRA CENTRO	4190
SOLAR DE ANCHIETA	1067
CANTINHO DO CÉU	4374
RESIDENCIAL CENTRO DA SERRA	2465
SANTA LUZIA	2890
CAMARÁ	536
PARQUE RESIDENCIAL LARANJEIRAS	8216
JARDIM LIMOEIRO	6594
JOSÉ DE ANCHIETA	6363
PITANGA	1630
CONJUNTO CARAPINA I	(a)
SERRA DOURADA II	7039
NOVO HORIZONTE	14146
SÃO PEDRO	740
GUARACIABA	2128
RESIDENCIAL VISTA DO MESTRE	(a)
PRAIA DE CARAPEBUS	5462
ALTEROSAS	1641
PARQUE DAS GAIVOTAS	3915
BELVEDERE	835
DIVINÓPOLIS	2307
CONTINENTAL	(a)

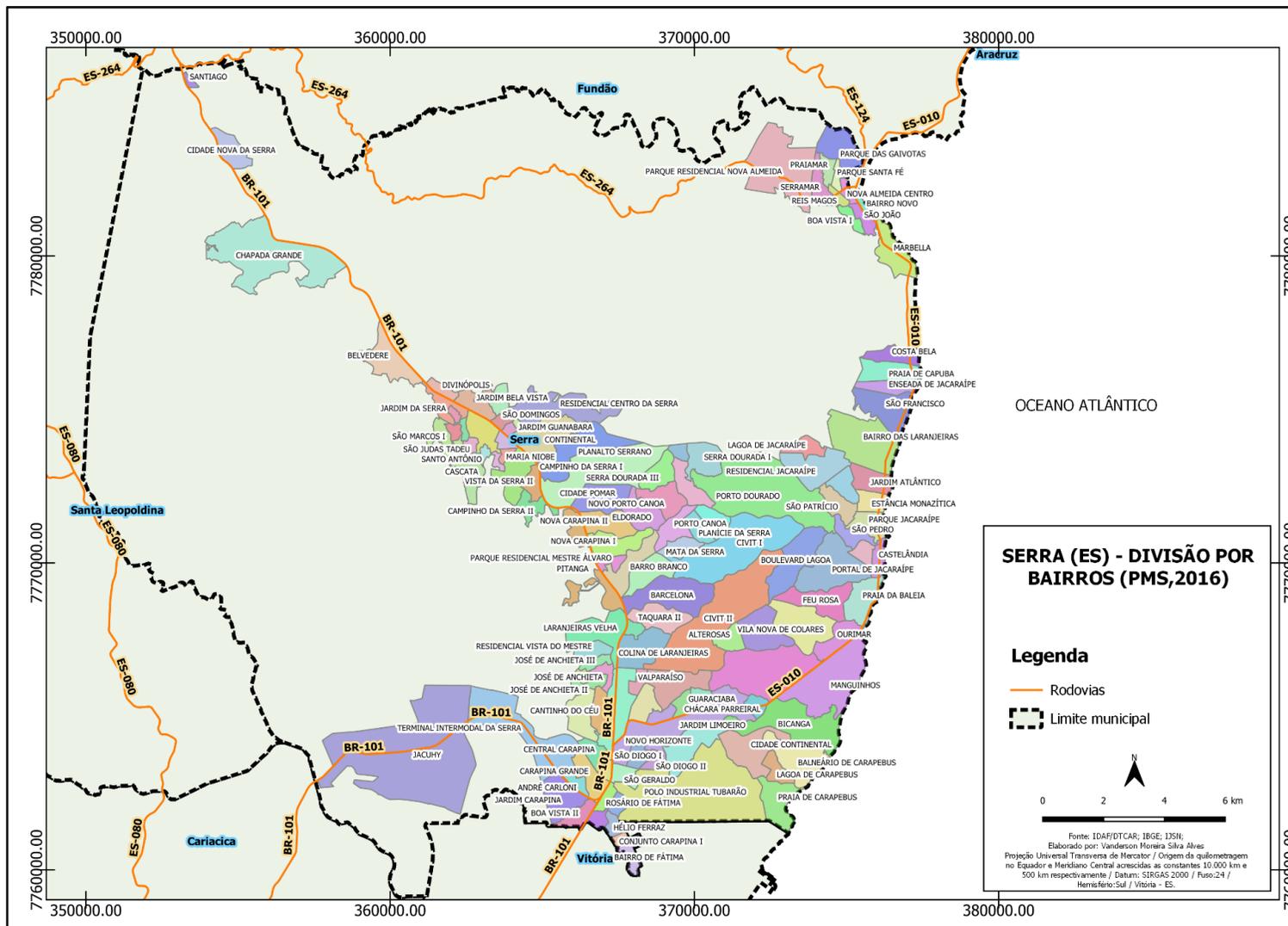
CIDADE NOVA DA SERRA	(a)
OURIMAR	214
CARAPINA GRANDE	11415
BALNEÁRIO DE CARAPEBUS	4441
MARINGÁ	2156
PLANALTO DE CARAPINA	2680
JARDIM CARAPINA	14052
NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO	(a)
PLANÍCIE DA SERRA	762
CONJUNTO JACARAÍPE	3101
SÃO JOÃO	2470
SÃO GERALDO	1651
SERRA DOURADA I	4250
PARQUE SANTA FÉ	(a)
SÃO DOMINGOS	1293
VISTA DA SERRA II	3547
MARBELLA	(a)
COLINA DA SERRA	1363
LAGOA DE CARAPEBUS	(a)
SÃO FRANCISCO	2086
BAIRRO NOVO	414
REIS MAGOS	751
HÉLIO FERRAZ	4305
BARCELONA	12707
BAIRRO DAS LARANJEIRAS	13502
NOVA ZELÂNDIA	916
PRAIA DA BALEIA	(a)
ESTÂNCIA MONAZÍTICA	1694

SERRAMAR	2952
SÃO PATRÍCIO	1232
SÃO DIOGO II	761
SÃO MARCOS II	(a)
PRAIA DE CAPUBA	322
COSTA BELA	(a)
BOA VISTA II	1631
COLINA DE LARANJEIRAS	(a)
CASTELÂNDIA	1228
JARDIM BELA VISTA	4013
PARQUE JACARAÍPE	3333
NOVA CARAPINA I	9647
SANTO ANTÔNIO	2101
FEU ROSA	19532
ENSEADA DE JACARAÍPE	1098
LARANJEIRAS VELHA	4826
BAIRRO DE FÁTIMA	3219
COSTA DOURADA	1325
NOVA ALMEIDA	345
JOSÉ DE ANCHIETA II	3845
MARIA NIOBE	1575
PALMEIRAS	(a)
PLANALTO SERRANO	15495
NOVA CARAPINA II	7473
JARDIM DA SERRA	727
TAQUARA II	2434
ELDORADO	7920
CIDADE CONTINENTAL	10356
BARRO BRANCO	930

PARQUE RESIDENCIAL MESTRE ÁLVARO	1788
PRAIAMAR	2045
BOA VISTA I	2663
MATA DA SERRA	2294
SANTA RITA DE CÁSSIA	(a)
CAMPINHO DA SERRA II	1154
JARDIM PRIMAVERA	376
SANTIAGO	(a)
JACUHY	(a)
PORTO DOURADO	(a)
POLO INDUSTRIAL TUBARÃO	3548
CHAPADA GRANDE	(a)
CIVIT I	53
COLINA DE LARANJEIRAS	(a)
PLANÍCIE DA SERRA	762
PARQUE RESIDENCIAL LARANJEIRAS	8216
NOVO PORTO CANOA	4605
PORTO CANOA	3390
SANTA LUZIA	2890
ZONA RURAL	2817

Fonte: SERRA (2016), IBGE (2010).

Observação: (a) bairros sem dados de população, pois foram criados após a elaboração do Censo Demográfico de 2010 (IBGE,2010).

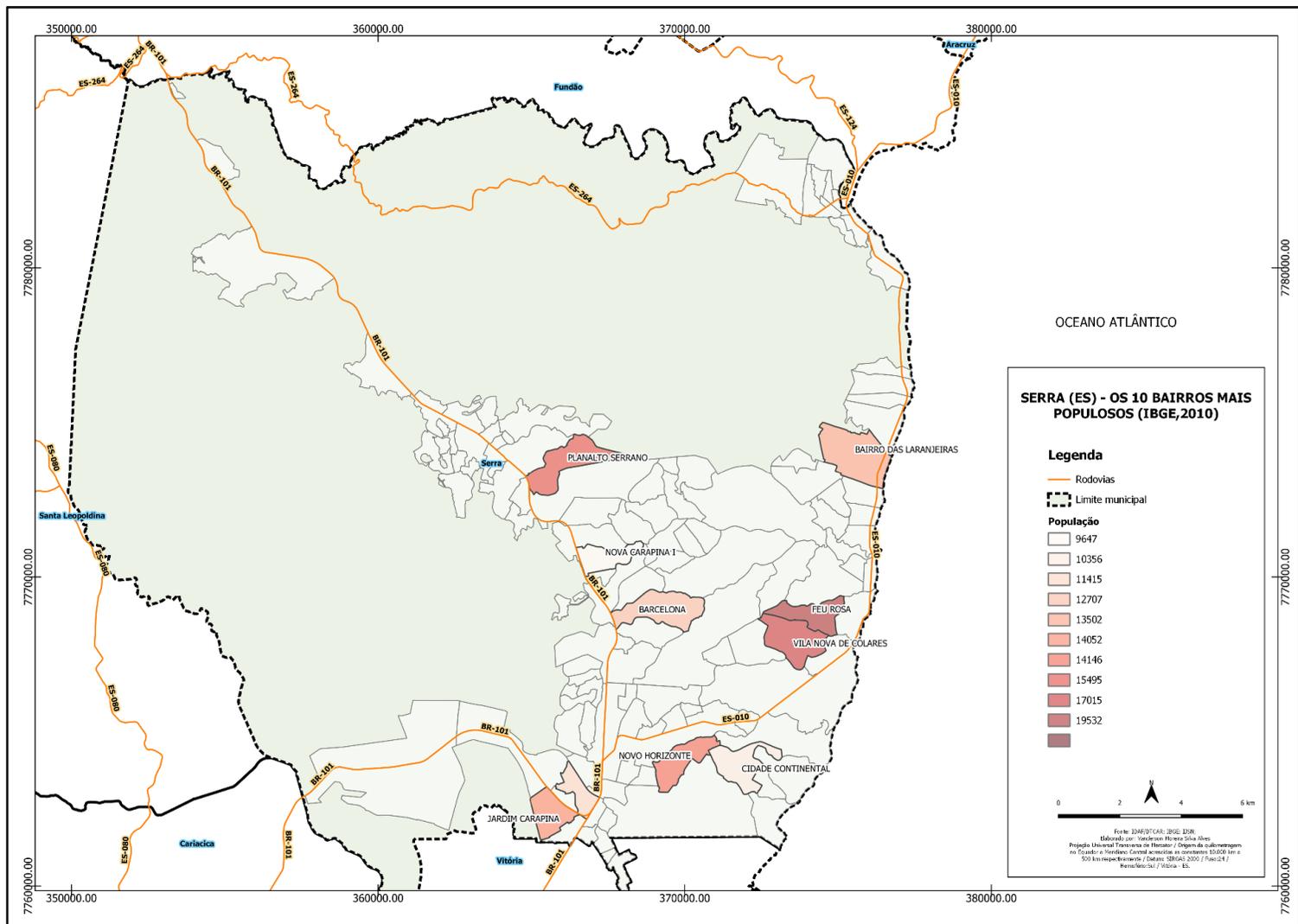


Mapa 5: Serra (ES) - Divisão por bairros.

Relação de bairros do município de Serra (PMS, 2016)

Limite de bairros

ALTEROSAS	CIDADE NOVA DA SERRA	JARDIM LIMOEIRO	PARQUE JACARAÍPE	SÃO DIOGO I
ANDRÉ CARLONI	CIDADE POMAR	JARDIM PRIMAVERA	PARQUE RESIDENCIAL LARANJEIRAS	SÃO DIOGO II
BAIRRO DAS LARANJEIRAS	CIVIT I	JARDIM TROPICAL	PARQUE RESIDENCIAL MESTRE ÁLVARO	SÃO DOMINGOS
BAIRRO DE FÁTIMA	CIVIT II	JOSÉ DE ANCHIETA	PARQUE RESIDENCIAL NOVA ALMEIDA	SÃO FRANCISCO
BAIRRO NOVO	COLINA DA SERRA	JOSÉ DE ANCHIETA II	PARQUE RESIDENCIAL TUBARÃO	SÃO GERALDO
BALNEÁRIO DE CARAPEBUS	COLINA DE LARANJEIRAS	JOSÉ DE ANCHIETA III	PARQUE SANTA FÉ	SÃO JOÃO
BARCELONA	CONJUNTO CARAPINA I	LAGOA DE CARAPEBUS	PITANGA	SÃO JUDAS TADEU
BARRO BRANCO	CONJUNTO JACARAÍPE	LAGOA DE JACARAÍPE	PLANALTO DE CARAPINA	SÃO LOURENÇO
BELVEDERE	CONTINENTAL	LARANJEIRAS VELHA	PLANALTO SERRANO	SÃO MARCOS I
BICANGA	COSTA BELA	MANGUINHOS	PLANÍCIE DA SERRA	SÃO MARCOS II
BOA VISTA I	COSTA DOURADA	MANOEL PLAZA	POLO INDUSTRIAL TUBARÃO	SÃO PATRÍCIO
BOA VISTA II	DIAMANTINA	MARBELLA	PORTAL DE JACARAÍPE	SÃO PEDRO
BOULEVARD LAGOA	DIVINÓPOLIS	MARIA NIOBE	PORTO CANOA	SERRA CENTRO
ÇAÇAROCA	ELDORADO	MARINGÁ	PORTO DOURADO	SERRA DOURADA I
CAMARÁ	ENSEADA DE JACARAÍPE	MATA DA SERRA	PRAIA DA BALEIA	SERRA DOURADA II
CAMPINHO DA SERRA I	ESTÂNCIA MONAZÍTICA	MORADA DE LARANJEIRAS	PRAIA DE CAPUBA	SERRA DOURADA III
CAMPINHO DA SERRA II	EURICO SALLES	NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO	PRAIA DE CARAPEBUS	SERRAMAR
CANTINHO DO CÉU	FEU ROSA	NOVA ALMEIDA CENTRO	PRAIAMAR	SOLAR DE ANCHIETA
CARAPINA GRANDE	GUARACIABA	NOVA CARAPINA I	REIS MAGOS	TAQUARA I
CASCATA	HÉLIO FERRAZ	NOVA CARAPINA II	RESIDENCIAL CENTRO DA SERRA	TAQUARA II
CASTELÂNDIA	JACUHY	NOVA ZELÂNDIA	RESIDENCIAL JACARAÍPE	TERMINAL INTERMODAL DA SERRA
CENTRAL CARAPINA	JARDIM ATLÂNTICO	NOVO HORIZONTE	RESIDENCIAL VISTA DO MESTRE	VALPARAÍSO
CHÁCARA PARREIRAL	JARDIM BELA VISTA	NOVO PORTO CANOA	ROSÁRIO DE FÁTIMA	VILA NOVA DE COLARES
CHAPADA GRANDE	JARDIM CARAPINA	OURIMAR	SANTA LUZIA	VISTA DA SERRA I
CIDADE CONTINENTAL	JARDIM DA SERRA	PALMEIRAS	SANTA RITA DE CÁSSIA	VISTA DA SERRA II
	JARDIM GUANABARA	PARQUE DAS GAIVOTAS	SANTIAGO	
			SANTO ANTÔNIO	



Mapa 6: Serra (ES) - Os 10 bairros mais populosos (IBGE, 2010).

De acordo com o PMSB (2013), a infraestrutura de esgotamento sanitário em Serra é formada por 22 Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) em operação na cidade, formados por 21 Estações de Tratamento de Esgoto (ETE). Além disso, estavam em operação 127 Estações Elevatórias de Esgoto Bruto (EEB) e 01 Unidade Gerenciadora de Resíduos (UGR).

Tabela 2: Relação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) de Serra e os respectivos bairros atendidos.

Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) e bairros atendidos	Total
SES ANDRÉ CARLONI	2
ANDRÉ CARLONI	
CARAPINA GRANDE	
SES BARCELONA	2
BARCELONA	
COLINA DE LARANJEIRAS	
SES CIVIT I	2
CIVIT I	
PLANICIE DA SERRA	
SES CIVIT II	6
ALTEROSAS	
CIVIT II	
COLINA DE LARANJEIRAS	
MORADA DE LARANJEIRAS	
PARA RES LARANJEIRAS	
VILA NOVA DE COLARES	
SES ELDORADO	4
CIDADE POMAR	
ELDORADO	
NOVO PORTO CANOA	

PORTO CANOA

SES FEU ROSA 1

FEU ROSA

SES FURNAS 7

CANTINHO DO CÉU

JARDIM TROPICAL

JOSÉ DE ANCHIETA

JOSÉ DE ANCHIETA II

JOSÉ DE ANCHIETA III

RES VISTA DO MESTRE

SOLAR DE ANCHIETA

SES HÉLIO FERRAZ 6

BAIRRO DE FÁTIMA

CONJ CARAPINA I

EURICO SALES

HELIO FERRAZ

MANOEL PLAZA

ROSARIO DE FATIMA

SES JACARAÍPE 9

BAIRRO DAS LARANJEIRAS

CASTELÂNDIA

CONJ. JACARAÍPE

ESTANCIA MONAZÍTICA

JARDIM ATLÂNTICO

PARA JACARAÍPE

PORTAL DE JACARAÍPE

PRAIA DA BALEIA

SÃO PEDRO

SES JARDIM CARAPINA	2
BOA VISTA II	
JARDIM CARAPINA	
SES JARDINS	5
JARDIM BELA VISTA	
JARDIM GUANABARA	
JARDIM PRIMAVERA	
PALMEIRAS	
SÃO DOMINGOS	
SES LARANJEIRAS	2
PARQUE RESIDENCIAL LARANJEIRAS	
SANTA LUZIA	
SES MANGUINHOS	4
BICANGA	
CIDADE CONTINENTAL	
LAGOA DE CARAPEBUS	
MANGUINHOS	
SES MARINGÁ	1
MARINGÁ	
SES MATA DA SERRA	1
MATA DA SERRA	
SES NOVA ALMEIDA	11
BAIRRO NOVO	
BOA VISTA I	
MARBELLA	
NOVA ALMEIDA	
PARQUE SANTA FÉ	
PRAIA GRANDE	

PRAIAMAR

REIS MAGOS

SÃO JOÃO

SERRAMAR

VILA TONGO

SES NOVA CARAPINA

2

NOVA CARAPINA I

NOVA CARAPINA II

SES PORTO CANOA

2

PLANICIE DA SERRA

PORTO CANOA

SES SERRA DOURADA

4

NOVO PORTO CANOA

SERRA DOURADA I

SERRA DOURADA II

SERRA DOURADA III

SES SERRA SEDE

13

CAÇAROCA

CASCATA

COLINA DA SERRA

JARDIM DA SERRA

MARIA NIOBE

N SRA DA CONCEIÇÃO

SANTO ANTÔNIO

SÃO JUDAS TADEU

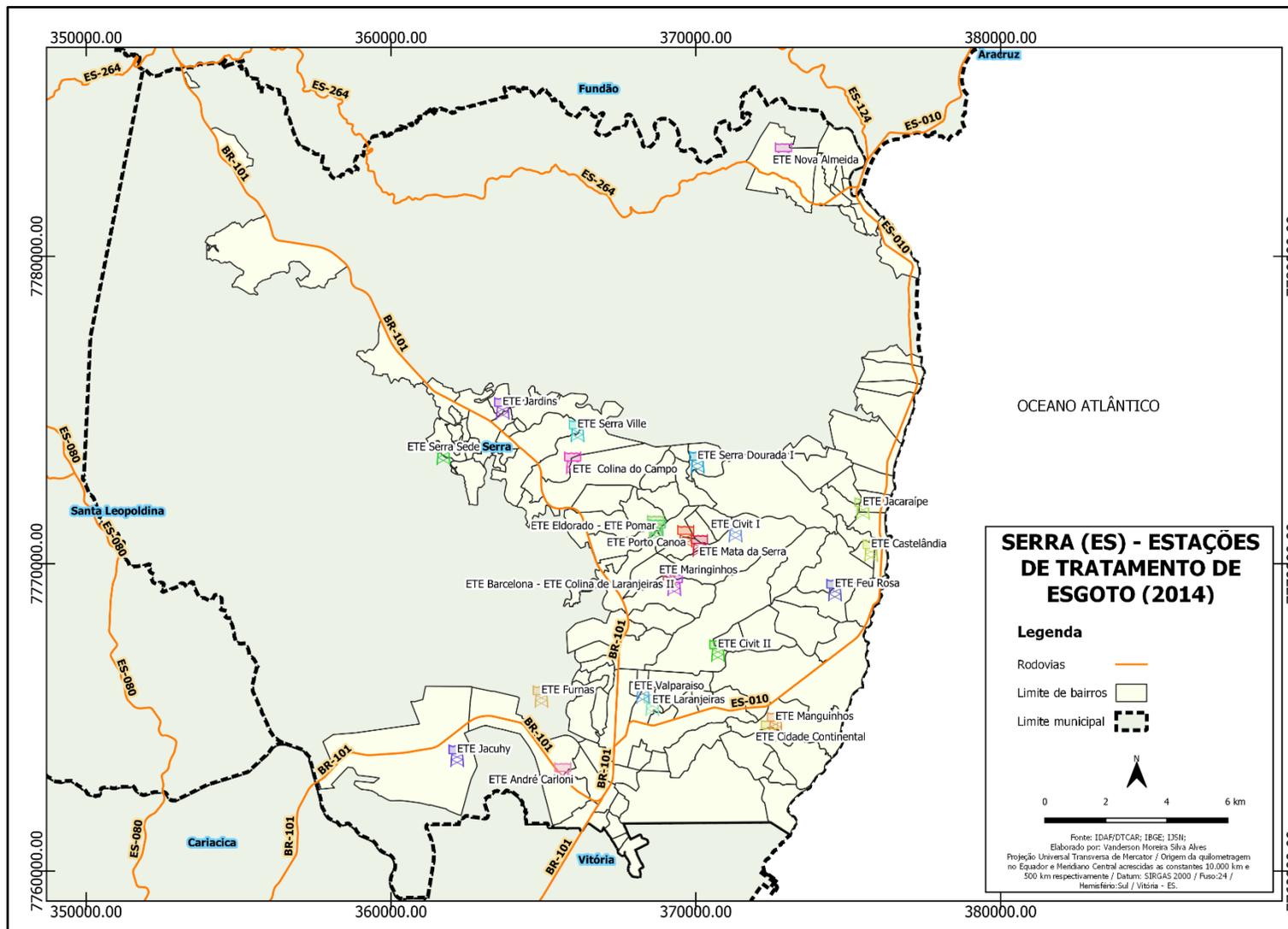
SÃO LOURENÇO

SÃO MARCOS I

SÃO MARCOS II

SERRA CENTRO	
VISTA DA SERRA I	
SES VALPARAÍSO	3
PLANALTO DE CARAPINA	
SANTA LUZIA	
VALPARAÍSO	
Total Geral	89

Fonte: ARSI (2015).



Mapa 7: Serra (ES) - Localização das Estações de Tratamento de Esgoto (2014).

Estação de Tratamento de Esgoto - ETE

 ETE Colina do Campo

 ETE André Carloni

 ETE Barcelona - ETE Colina de Laranjeiras II

 ETE Castelândia

 ETE Cidade Continental

 ETE Civit I

 ETE Civit II

 ETE Eldorado - ETE Pomar

 ETE Feu Rosa

 ETE Furnas

 ETE Jacaraípe

 ETE Jacuhy

 ETE Jardins

 ETE Laranjeiras

 ETE Manguinhos

 ETE Maringinhos

 ETE Mata da Serra

 ETE Nova Almeida

 ETE Nova Carapina

 ETE Porto Canoa

 ETE Serra Dourada I

 ETE Serra Sede

 ETE Serra Ville

 ETE Valparaiso

As metas estabelecidas no PMSB (2013) seguiram as diretrizes do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana da Grande Vitória, elaborado pela Cesan, ainda em 2007.

Considerando a expectativa de crescimento populacional e o consequente aumento da demanda por serviços de saneamento básico, o PMSB (2013) estabeleceu como principal meta a universalização dos serviços de esgoto para o ano de 2025.

Desta forma, a ampliação do índice de atendimento foi projetada pelo plano de saneamento, em relação a área urbana consolidada, seria alcançar 70,3% da população em 2012; 78,1% no ano de 2015; 89% em 2020 e chegar a 100% da população atendida no ano de 2025. Esta projeção não inclui os bairros mais afastados da área urbana consolidada e nem as comunidades de pequeno porte, nas áreas de transição entre as zonas urbana e rural.

Assim, seria necessário um investimento total de R\$971.014.000,00, sendo R\$428.766.000,00 para água e R\$542.248.000,00 para esgoto (PMSB, 2013). Os investimentos para o esgotamento sanitário dividir-se-iam em três períodos, denominados curto prazo (2012 a 2016), médio prazo (2017 a 2026) e longo prazo (2027 a 2041). A divisão dos investimentos para o esgotamento sanitário seria de R\$301.695.000,00 a curto prazo; de R\$170.036.000,00 a curto prazo e R\$70.517.000,00 no longo prazo.

De acordo com a própria lei que instituiu o PMSB de Serra, o referido documento deve ser atualizado a cada 5 anos, com o objetivo de traçar diretrizes adequadas ao crescimento e desenvolvimento do município. Desta maneira, a primeira atualização do PMSB deveria ter ocorrido no ano de 2018, porém até o fim do ano de 2021, a atualização não havia sido realizada pela Prefeitura Municipal.

Cabe citar que o PMSB é o documento balizador das ações da PPP do esgotamento sanitário de Serra. O contrato assinado entre a Cesan e a Ambiental Serra determina que a PPP deve cumprir todas as metas estabelecidas no PMSB. A dissonância entre o cronograma para as ações previstas no PMSB e a data de assinatura efetiva do contrato de PPP, tem sido objeto de impasse entre o governo municipal e a empresa privada de esgotamento da PPP.

2.6 A produção do esgotamento sanitário de Serra (ES) na forma de Parceria Público-Privada.

O primeiro contrato de concessão na forma de Parceria Público-Privada para o saneamento básico no estado do Espírito Santo, foi firmado entre a Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan) e o consórcio Serra Ambiental, posteriormente renomeado para Ambiental Serra. O referido consórcio foi o vencedor da Concorrência Internacional realizada na Bolsa de Valores de São Paulo, no ano de 2013.

O objetivo central da PPP é atuar na ampliação, manutenção e operação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Município de Serra com a finalidade de universalizar os serviços de coleta e tratamento de esgoto na cidade. A principal meta da PPP era a de atingir pelo menos 95% da cobertura até o ano de 2022. Para isso, a concessionária deverá construir cerca de 290 km de rede de esgoto, gerando um total de 48 mil novas ligações à rede coletora.

A possibilidade de subcontratação na forma de Parceria Público-Privada já estava prevista no PMSB (2013) e no Contrato de Programa (2013) para a prestação dos serviços de saneamento básico entre a Prefeitura Municipal da Serra e a Cesan.

O repasse dos serviços de esgotamento sanitário para a iniciativa privada, na forma de PPP, tem sido uma prática realizada pela Cesan nos municípios da Região Metropolitana de Vitória, onde detém a concessão plena dos serviços de saneamento dos municípios que representam as maiores populações e economias do estado do Espírito Santo.

Cabe ressaltar que o objeto da PPP estabelecida em Serra foi somente em torno da produção, da operação, da ampliação e da manutenção do esgotamento sanitário da cidade. Assim, a estatal Cesan concedeu ao agente privado, na forma de PPP, parte dos direitos de operação do saneamento básico de Serra, onde a estatal detém os direitos de concessão total dos serviços de água e esgoto.

Os serviços de água, que incluem o processo de captação, tratamento e distribuição de água, não foram objeto da PPP de Serra. Toda a parte relacionada à operação deste serviço continua sob tutela e operação da Cesan.

Com o fim das concessões realizadas à época do Plansab, era necessário não só renovar as concessões, como também cumprir com as exigências da Lei do Saneamento de 2007 (Lei nº 11445/2007), dentre as quais, a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).

Em 2010, foi firmado o Convênio de Cooperação Técnica entre o Estado do Espírito Santo, através da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb), a Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a elaboração de estudos voltados para a implantação de serviços de esgotamento sanitário na Região Metropolitana da Grande Vitória, nos termos do Plano Diretor de Esgotos da Região Metropolitana da Grande Vitória, visando-se o formato de concessão.¹²

Após a celebração do convênio, a empresa Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP)¹³ manifestou interesse junto ao Governo do Estado do Espírito Santo e à Cesan para elaborar os estudos técnicos e de viabilidade do projeto, tendo a sido concedida a permissão por parte do poder público estadual¹⁴.

Apesar do convênio com o BNDES não prever nenhum tipo de obrigação financeira para o Estado do Espírito Santo e nem para a Cesan, a cláusula 17.2.4 do edital previa, como condição para a assinatura do contrato, que o licitante vencedor tivesse depositado R\$9,7 milhões à Estruturadora Brasileira de Projetos S/A, em virtude da realização dos estudos, conforme autorizado pelo artigo 21 da Lei 8.987/95. Além disso, o vencedor da licitação deveria também comprovar o pagamento da remuneração da BM & FBOVESPA, no valor de R\$400.000,00, pelo apoio prestado no contexto da licitação (RADAR PPP, 2015).

Após a realização dos estudos de viabilidade, o projeto de concessão na forma de Parceria Público-Privada para os serviços de esgotamento sanitário foi submetido ao Conselho Gestor de PPP do governo estadual e, após a aprovação do referido conselho, foi lançado o edital para a consulta pública por parte da sociedade. Realizada a consulta pública, o edital para a Concorrência Internacional que concedia os serviços de produção, manutenção e operação do esgoto sanitário foi publicado em 05 de julho de 2013.

¹² Conforme Processo n.º 48787450/10.

¹³ Cabe frisar que a EBP é uma empresa formada por oito grupos financeiros em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e foi criada com o objetivo de desenvolver estudos técnicos para projetos de infraestrutura, que sejam de interesse público e privado. A companhia conta com a participação do Banco do Brasil, Banco Espírito Santo, Bradesco, Citibank, Itaú-BBA, Santander, HSBC e Banco Votorantim, além do próprio BNDES (RADAR PPP, 2015).

¹⁴ OF/Nº 219/2010/SEDURB/GABSEC.

O repasse dos serviços de esgoto para a iniciativa privada foi possível com a criação da Lei Municipal nº 4010/2013 que instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico em Serra (PMSB), que dentre outras resoluções, autorizou o executivo municipal firmar convênio de cooperação para a gestão associada de serviços de saneamento com o Governo do Estado do Espírito Santo, concedendo à Cesan os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade pelo prazo de 30 (trinta) anos, prorrogáveis por igual período.

O referido convênio foi assinado em 25 de junho de 2013 e, na mesma data, foi celebrado o contrato de concessão para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como a execução de obras de infraestrutura no município de Serra.

Pelas regras da concessão, a Cesan ficou autorizada a buscar formas de associação com o setor privado por meio de subconcessão, Parceria Pública Privada (PPP) ou outras formas admitidas em lei para a prestação dos serviços e cumprimento dos objetivos traçados pelo PMSB.

De acordo com a política municipal de saneamento, todas as edificações urbanas ficaram obrigadas a se conectar às redes públicas de abastecimento de água e esgoto sanitário havendo a cobrança de tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços à concessionária que realizará os serviços.

O convênio entre estado e município fixou que a então Agência Reguladora de Saneamento e Infraestrutura (ARSI), atual Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), assumiria a função de regular e fiscalizar os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário operados pela Cesan.

Desta forma, por meio do Edital 01/2013, a Cesan abriu a Concorrência Internacional para a concessão administrativa para a ampliação, manutenção e operação do esgotamento sanitário do município de Serra. Na data de apresentação dos envelopes, ocorrida na sede da BM&FBOVESPA, em São Paulo, 04 licitantes apresentaram propostas:

- Consórcio Serra Ambiental, formado pelas empresas Sonel Engenharia Ltda. (líder), Construtora Aterpa M. Martins Ltda. e Mauá Participações Estruturadas S/A;

- Consórcio Serra Ambiental (mesmo nome do anterior), formado pelas empresas Saneamento Ambiental Águas do Brasil Ltda. (líder), Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A e Sanevix Engenharia Industrial Ltda.;
- OAS Investimentos S/A;
- AEGEA Saneamento e Participações S/A.

O vencedor do certame foi o Consórcio Serra Ambiental (atual Ambiental Serra) que apresentou o menor preço por metro cúbico de esgoto coletado e tratado no preço de R\$ 1,06/m³, representando um desconto de 22,06% em relação ao orçamento básico da CESAN, que era de R\$1,36/m³, com o valor global do contrato em R\$628.157.072,25.

O consórcio que ficou em segundo lugar, formado pelas empresas Sonel Engenharia Ltda. (líder), Construtora Aterpa M. Martins Ltda. e Mauá Participações Estruturadas S/A, ingressou com uma representação no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)¹⁵ alegando irregularidades na Concorrência Internacional nº 001/2013, lançada pela Cesan.

Os denunciantes solicitaram a anulação do processo licitatório considerando como ilegais determinadas exigências do edital de licitação, como a exigência de Carta de Conforto¹⁶; a vedação da participação de empresas em recuperação judicial e extrajudicial; a cumulação de garantia de proposta com patrimônio líquido mínimo; a limitação do número máximo de empresas consorciadas e percentual passível de subcontratação e a ausência da previsão de obrigações essenciais ao contratado.

O referido processo foi arquivado por meio do Acórdão TC-620/2015 - Plenário, após o TCE-ES determinar que a Cesan deixasse de incluir em seus atos convocatórios de licitações as cláusulas que aqui foram objeto de exame no processo, assim como constar de seus termos de chamamento para participação em certames

¹⁵ Processo TC-9029-2013.

¹⁶ “É a garantia pela qual uma sociedade-mãe (controladora/garantidora) mediante a emissão de uma “carta” garante ao credor de sua controlada (sociedade-filha/garantido), o pagamento do débito desta última, sendo variáveis a extensão e o alcance da expressão ‘garante’, porquanto esta dependerá da modalidade da lettre emanada” (LEIRIA, C. S. Lettres de patronage. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 40, 1 mar. 2000)

licitatórios a justificativa exigida nos casos de admissão de consórcios e da fixação do limite de integrantes destes.

O Contrato de Parceria Público-Privada nº 034/2014, foi então celebrado entre a Cesan e Ambiental Serra, pelo prazo de 30 anos com data de eficácia no dia 02 de janeiro de 2015, sendo prorrogável por 05 anos, como forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. O montante total do contrato na época de sua assinatura foi de R\$628.157.072,25, com investimentos estimados na ordem de R\$409.017.915,00.

A Ambiental Serra é uma Sociedade de Propósito Específica (SPE) formada, inicialmente, pelo consórcio firmado entre três empresas: a construtora Aterpa M. Martins S.A., Sonel Engenharia S.A e Mauá Participações Estruturadas S.A., cada empresa com a cota de 33% do negócio.

Em novembro de 2016, a Aegea, até então a segunda maior empresa do setor de saneamento no Brasil, comprou a Sonel Engenharia S.A. e adquiriu a cota da Aterpa M. Martins S.A. no consórcio, assumindo, assim, o controle administrativo da Serra Ambiental, alterando o nome da concessionária para Ambiental Serra.

A Aterpa, cuja cota no consórcio foi adquirida pela Aegea, é a principal empresa do Grupo Aterpa e atua na construção pesada em diversas obras pelo país. A Aterpa é resultado da fusão entre a “Construtora ATERPA” (criada no ano de 1951) e a Aterpa (criada no ano de 1963). Em 2011, após a fusão entre as duas empresas, a Aterpa tornou-se a principal empresa do Grupo Aterpa.

Quadro 1: Empresas integrantes do Grupo Aterpa.

Grupo Aterpa	
Empresas	Atuação
Aterpa	Construção pesada e infraestrutura
JDantas	Obras de engenharia subterrânea
Sam Ambiental	Saneamento básico
Cidade Norte	Projetos urbanísticos
Fonte: Grupo Aterpa (2019)	

A Sonel Engenharia S.A. era uma das empresas integrantes do Grupo Aterpa que possuía a fatia de 33% da Serra Ambiental. Em outubro de 2016, o Grupo Aterpa realizou uma reorganização societária o que resultou na cisão parcial da Sonel Engenharia S.A, que foi vendida para o Grupo Aegea.

A empresa Mauá Participações Estruturadas S.A., terceira empresa a compor o consórcio Serra Ambiental, foi criada em 1998, na cidade de Goiânia, tendo como atividade principal a participação, como acionista ou quotista, em outras sociedades, bem como incorporação imobiliária e locação de imóveis.

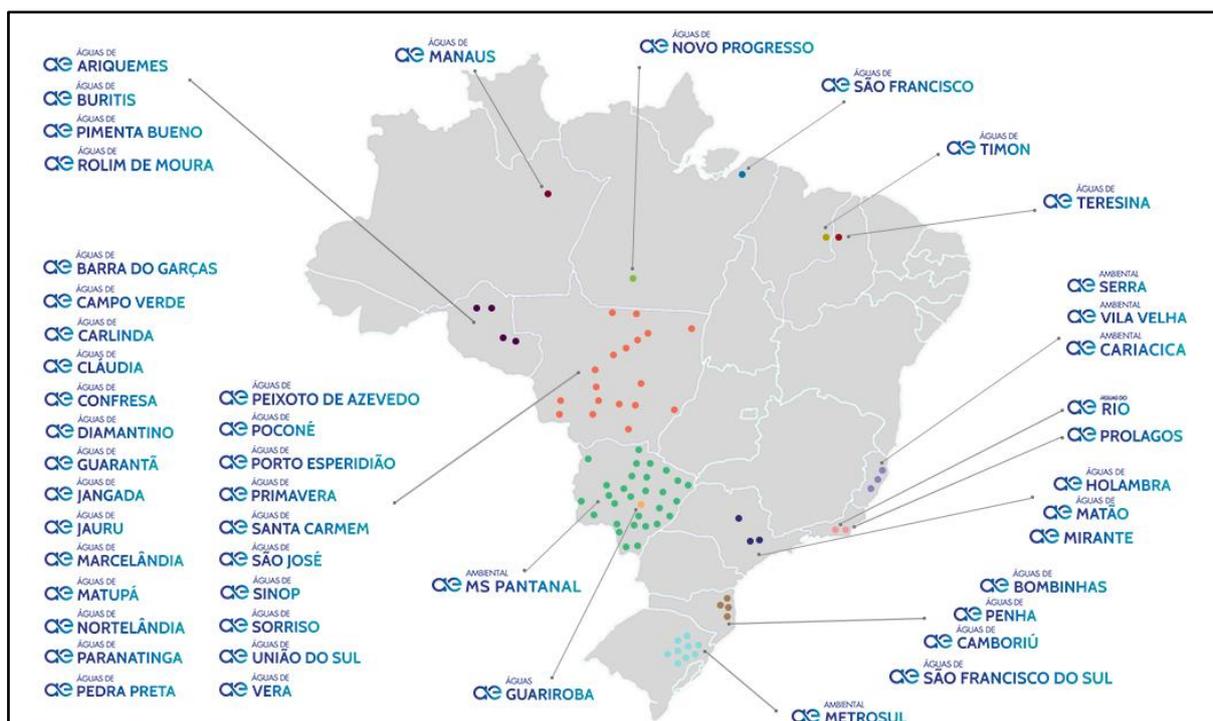
Ao assumir o controle da Sonel Engenharia S.A, a Aegea passou a controlar também a Mauá Participações, que fazia parte do grupo de empresas controladas, até então, pela Sonel Engenharia S.A. A Mauá Participações S.A. detinha 57 participações em empresas de construção civil, *holding*, incorporadoras imobiliárias, loteamentos, agropecuária, produção de energia, manutenção de usinas e serviços em geral.

A Mauá Participações controlava diretamente 99% das empresas Toctao Engenharia, Toctao Urbanismo, GMS Engenharia, Citrus Incorporadora e detinha indiretamente o controle das empresas Santa Hermelinda e Santa Gaudência Empreendimentos Imobiliários, além de 99% da Toctao Argon Itaboraí Empreendimentos Imobiliários.

Principal controladora do consórcio Ambiental Serra, a Aegea é uma *holding* do setor de saneamento básico criada em 2010. Em 2020, alcançou o status de maior empresa de saneamento do segmento privado no país ¹⁷. Até o ano de 2020, a Aegea estava presente em todas as regiões brasileiras, contabilizando cerca de 21 milhões de usuários, em 153 cidades do Brasil.

¹⁷ SANEAMENTO AMBIENTAL, 2020.

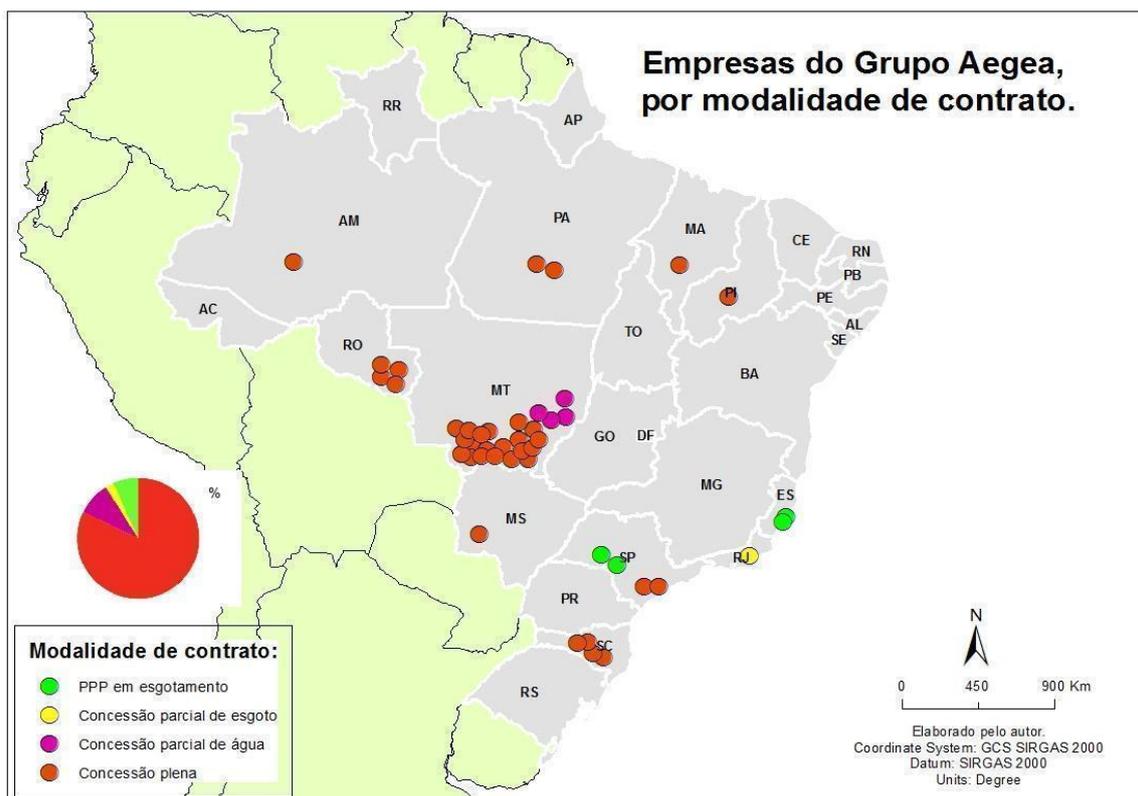
Figura 1: Presença do Grupo Aegea no Brasil.



Fonte: AEGEA, 2021.

A Aegea Saneamento e Participações S.A. é uma sociedade por ações com registro de companhia aberta categoria “B” junto a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A Companhia tem atuado no gerenciamento de ativos de saneamento por meio de concessões plenas ou parciais e Parcerias Público-Privadas (PPPs), como administradora de concessões públicas em todo processo do ciclo integral da água: abastecimento, coleta e tratamento de esgoto (AEGEA, 2020).

Apesar de atuar nas Parcerias Público-Privadas, 80% dos contratos do grupo Aegea concentram-se nas concessões plenas dos serviços de água e esgoto. Isto é, a mesma empresa realiza tanto os processos de captação, tratamento e distribuição de água, como também a coleta e o tratamento do esgoto sanitário. Os outros 20% dos contratos da Aegea no saneamento básico, dividem-se em concessões patrocinadas para a operação parcial dos serviços de água, operações parciais de dos serviços de esgoto e a participação nas Parcerias Público-Privadas.



Mapa 8: Empresas do Grupo Aegea, por modalidade de contrato.

Fonte: AEGEA, 2020.

No que concerne às responsabilidades da PPP Ambiental Serra, cabe citar que o contrato possui uma seção específica sobre as obrigações da empresa durante o período da concessão, o Anexo I. Dentre as principais obrigações constantes neste anexo podemos citar:

- I - Elaborar os estudos técnicos e dos projetos executivos das soluções a serem adotadas;
- II - Fornecer e todos os serviços de engenharia e supervisão; o suprimento de mão-de-obra, os canteiros de serviços e obras, materiais, equipamentos, inclusive os de automação, peças sobressalentes e acessórios; as utilidades e suprimentos de construção; materiais temporários, estruturas e instalações; transporte e armazenamento;
- III - Responsabilizar-se pelos Sistemas de Coleta (redes, poços de visita, ramais de ligação domiciliar, coletoras, estações elevatórias e linhas de recalque); pelos Sistemas de Tratamento (já implantados, em construção e a implantar sob sua

responsabilidade) e pela manutenção e conservação das áreas internas e externas das unidades operacionais de coleta, recalque e tratamento de esgoto;

IV - Realizar a coleta, o acondicionamento e o encaminhamento à correta destinação final dos resíduos sólidos e semi sólidos gerados na operação e manutenção das unidades que compõem os Sistemas de Esgotamento Sanitários (SES) do Município de Serra;

V - Promover, periodicamente, as coletas de amostras para realização das análises, teste e pesquisas de laboratório para os diferentes tipos de ETES;

VI - Elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) para manejo dos resíduos gerados nos sistemas de esgotamento sanitários a serem operados pela Concessionária;

VII - Obter, perante os órgãos públicos municipais, estaduais e federais competentes, de todas as licenças, alvarás e autorizações necessárias ao regular desenvolvimento de suas atividades, arcando com todas as despesas relacionadas à implementação das providências determinadas;

VIII - Criar um Centro de Comando e Controle Operacional (CCO) e a operação de um Sistema de Informações e de um Call Center;

IX - Obter o nível de certificação estabelecido no Caderno de Encargos da Concessionária, incluindo PNQS, ISO 9001, OHSAS 18001, ISO 14001.

Cabe destacar que, para cumprir com todas essas obrigações, o contrato estabelece que a concessionária poderá adotar a solução técnica que entender ser mais adequada, tendo também a liberdade para escolher a ordem de realização dos investimentos.

Em relação às formas de remuneração da concessionária, o contrato¹⁸ da PPP prevê que ao invés de cobrar diretamente a tarifa do consumidor, o parceiro privado recebe a contraprestação pecuniária mensal do poder público que corresponde à soma de dois elementos: uma parcela fixa, equivalente à remuneração dos investimentos realizados pela concessionária, e uma parcela variável, equivalente à remuneração pela execução dos serviços, de acordo com as seguintes equações:

¹⁸ CESAN, 2014, pp.24-27.

Contraprestação Mensal

$$\mathbf{CM = Pf \times IDC + Pv \times IDO}$$

Onde:

- **CM:** Contraprestação Mensal;
- **Pf:** Parcela fixada equivalente à remuneração dos investimentos realizados pela Concessionária;
- **Pv:** Parcela variável equivalente à remuneração pela execução do objeto contratual;
- **IDC:** Nota do Índice de Desempenho de Construção, calculado conforme Anexo - Sistema de Mensuração de Desempenho;
- **IDO:** Nota do Índice de Desempenho de Operação da Concessionária, calculado conforme Anexo - Sistema de Mensuração de Desempenho

Parcela Fixa

$$\mathbf{CM = Pf \times IDC + Pv \times IDO}$$

Onde:

- **CM:** Contraprestação Mensal;
- **Pf:** Parcela fixada equivalente à remuneração dos investimentos realizados pela Concessionária;
- **Pv:** Parcela variável equivalente à remuneração pela execução do objeto contratual;
- **IDC:** Nota do Índice de Desempenho de Construção, calculado conforme os indicadores do Sistema de Mensuração de Desempenho;
- **IDO:** Nota do Índice de Desempenho de Operação da Concessionária, calculado conforme os indicadores do Sistema de Mensuração de Desempenho;

Parcela Variável

$$P_v = (PU \times V) + (PUF \times VUF)$$

Onde:

- **PU**: valor do Preço Unitário (PU) indicado na Proposta Comercial, que é de R\$ 1,06/m³ de esgoto proveniente do município de Serra, incluindo operação, manutenção e tratamento;
- **V**: O valor do volume de esgoto tratado proveniente do município de Serra deve ser apurado com base na fórmula “ $V = V_a \times 0,8 \times F_c$ ”, onde “ V_a = Volume de água hidrometrado na área de abrangência da Concessão” e “ F_c = Fator de Conversão correspondente a 1,14”;
- **PUF**: valor do Preço Unitário aplicável ao esgoto proveniente do município de Fundão, que é de R\$ 0,27/m³;
- **VUF**: O valor do volume de esgoto tratado proveniente do município de Fundão, a ser apurado com base na fórmula “ $VUF = V_e$ ”, sendo que “ V_e = Volume de esgoto aferido no medidor de vazão no início do coletor localizado na Avenida Colatina, no Bairro Novo Almeida, Serra”.

A parcela fixa será paga em 360 meses e sofrerá correção anual, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Já a parcela variável corresponde ao preço unitário sobre o metro cúbico de esgoto proveniente de todo o município de Serra, incluindo mais uma taxa sobre a operação, manutenção e tratamento do esgoto proveniente do município de Fundão.

Outro mecanismo de cobrança é o acréscimo de 10% sobre o preço cobrado por m³ de esgoto, onde o hidrômetro esteja instalado há mais de 08 anos, a título de compensação por possíveis registros de medição a menor.

O pagamento das parcelas fixas e das parcelas variáveis à concessionária estão sujeitas à aplicação dos indicadores de desempenho: o Índice de Desempenho de Construção (IDC) que pode reduzir a parcela fixada, enquanto o Índice de Desempenho da Operação pode reduzir a parcela variável.

Quadro 2: Composição do Índice de Desempenho de Construção

IDC - Índice de Desempenho de Construção			
Indicadores	Peso (%)	Indicador	Peso (%)
Disponibilidade de Infraestrutura (IDI)	60	Número de Ligações Disponibilizadas	50
		Fator de Segurança em Tratamento	50
Qualidade de Infraestrutura (IQI)	40	Índice de Frequência de Acidentes	10
		Reclamações de Clientes e Órgãos Públicos	30
		Reclamações de Clientes em Relação à Pavimentação	50
		Regularidade Ambiental (fase obra)	10

Fonte: CESAN, 2014.

O cálculo do IDC é feito com base na seguinte fórmula:

$$IDC = 0,6 + \left(\sum_{i=1}^n \text{Indicador de Construção}_i * \text{Peso}_i / 10 \right)$$

A partir desta fórmula é possível concluir que 60% da Parcela Fixada (Pf) não depende diretamente do desempenho aferido em relação aos aspectos construtivos, desta forma, a concessionária sempre irá obter o recebimento desta fração independentemente de sua performance.

Quadro 3: Composição do Índice de Desempenho de Operação

IDC - Índice de Desempenho de Operação			
Indicadores	Peso (%)	Indicador	Peso (%)
Eficiência Operação (IEO)	60	Remoção de Carga Orgânica	25
		Disponibilidade das EEEs	10
		Extravasamentos de Esgotos Sanitários	10
		Obstrução de Ramais	10
		Controle de Ocorrência de Odores	5
		Índice de Ligações Conectadas	40
Qualidade Operacional (IQO)	40	Tempo Médio de Atendimento de Solicitações	35
		Satisfação Geral na Prestação de Serviços	25
		Satisfação por Ordem de Serviço	30
		Regularidade Ambiental (fase operacional)	10

Fonte: CESAN, 2014.

O cálculo do IDO é feito da seguinte maneira:

$$IDO = \left(\sum_{i=1}^n \text{Indicador de Operação}_i * \text{Peso}_i / 4 \right)$$

Além da contraprestação mensal, a concessionária também poderá explorar as “receitas alternativas” que seriam as receitas relacionadas ao esgotamento sanitário, tais como a ligação das residências à rede de esgoto e outros meios não especificados pelo contrato de concessão, desde que não envolvam o fornecimento de água e nem as atividades relacionadas aos bio sólidos.

Conforme o contrato de concessão, as “receitas alternativas” serão compartilhadas com a Cesan, que terá direito a receber 20% (vinte por cento) da receita líquida, exceto as receitas alternativas relativas à ligação intradomiciliar. Cabe mencionar que a porcentagem a ser compartilhada com a Cesan poderá ser descontada no preço da contraprestação a ser por ela paga.

Em relação à garantia dos pagamentos públicos estabelecidos no contrato, ficou estipulado que CESAN deveria, de forma irrevogável e irretroatável, até o cumprimento de todas as obrigações pecuniárias da concessão, realizar duas ações principais: a primeira delas era vincular, em favor da Concessionária de Saneamento Serra Ambiental S/A, a receita futura objeto dos recebíveis das contas de água e esgoto relativas ao município de Serra; e a segunda ação era a obrigação de constituir e manter uma “Conta Reserva”.

De acordo com o contrato, a “Conta Reserva” é a conta corrente em que a CESAN manterá depositado, no primeiro ano a contar da eficácia do contrato, o montante mínimo de R\$ 2 milhões. A partir do segundo ano, o valor mínimo mensal deveria ser correspondente a 120% do valor médio da Contraprestação Mensal paga no trimestre anterior.

O contrato também criou a figura da “Conta Vinculada” que consiste na conta corrente a ser aberta e mantida pelo Agente de Garantias para a qual deverão ser transferidas as receitas decorrentes dos recebíveis. O relacionamento entre as partes do contrato e o Agente de Garantias contratado (BANESTES S.A.– Banco do Estado do Espírito Santo) se dará por meio do “Contrato de Vinculação de Receitas Futuras”, que tem por objeto operacionalizar o funcionamento da estrutura de garantias.

O Agente de Garantias é o operador das contas, cabendo a ele “tanto liberar recebíveis excedentes, como proceder à vinculação de tantos recebíveis quanto forem necessários para atingir o valor mínimo da ‘Conta Vinculada’”.¹⁹

¹⁹ RADAR PPP, 2015, p. 13.

O valor mínimo da “Conta Vinculada” no primeiro ano a contar da data de eficácia do contrato deve corresponder ao montante mensal mínimo de R\$ 2 milhões de recebíveis e, a partir do segundo ano, ao montante mensal de 120% do valor médio da Contraprestação Mensal paga no trimestre anterior.

Caso a Cesan não efetue total ou parcialmente o pagamento da Contraprestação Mensal no vencimento, a Concessionária deverá encaminhar ao Agente de Garantia uma notificação informando o evento do inadimplemento, com a indicação do valor devido naquele mês, anexando a correspondente Nota Fiscal de cobrança vencida, e indicando a conta para a transferência dos recursos.

Sobre os riscos assumidos pela Cesan na PPP do esgotamento em Serra, o item 14.5 do contrato de concessão estabelece de maneira taxativa os ônus a serem eventualmente assumidos pelo poder público.

Em caso de concretização de quaisquer uma das hipóteses relacionadas no item, além da possibilidade de reequilíbrio do contrato, fica afastada a incidência da mensuração de desempenho da concessionária. Desta forma, os riscos assumidos pela Cesan, conforme o contrato são:

I - Passivos cíveis, trabalhistas e fiscais decorrentes de atos ou fatos ocorridos antes da assinatura do Contrato, bem como os ocorridos antes da emissão da Ordem de Serviço, excetuados, neste último caso, aqueles imputáveis exclusivamente à Concessionária;

II - Passivos ambientais das instalações a serem desativadas e entregues à Cesan e que não sejam condicionantes para manutenção da licença da respectiva instalação;

III - Mudança no padrão da qualidade dos serviços de responsabilidade da Concessionária fixada pela ARSP que comprovadamente impliquem em aumento de custos significativos para a Concessionária;

IV - Mudança na legislação tributária que aumente custos da obra, custos operacionais ou custos de manutenção de equipamentos, exceto as mudanças no Imposto sobre a Renda;

V - Custos decorrentes do atraso na entrega das instalações existentes do Sistema de Esgotamento Sanitário para a Concessionária;

VI - Custos decorrentes do atraso superior a 12 meses na conclusão das obras de responsabilidade da Cesan;

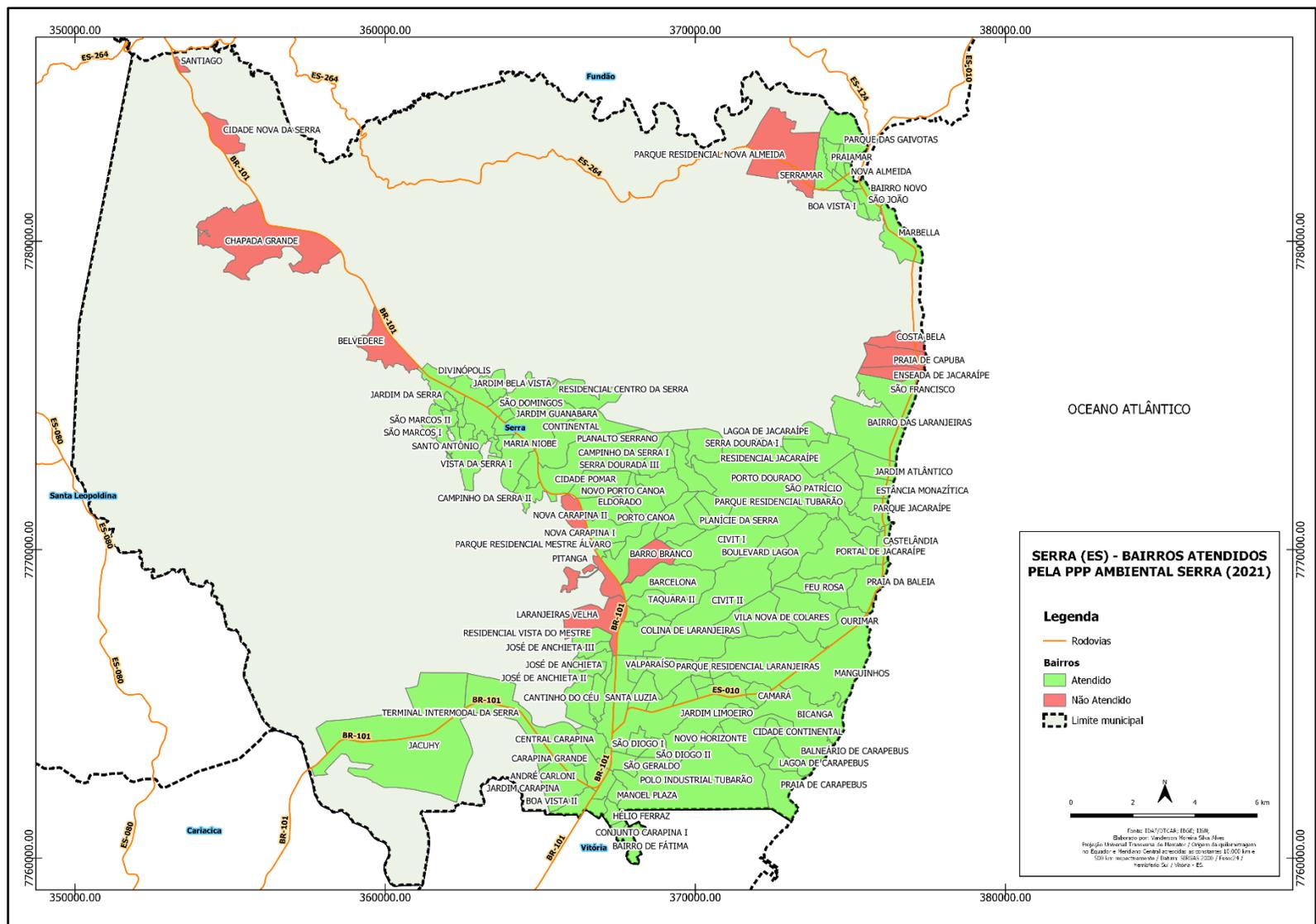
VII - Mudanças nas especificações dos serviços objeto da Concessão mediante solicitação da Cesan ou decorrentes de nova legislação ou regulamentação públicas;
VIII - Atrasos com a eventual localização e remoção de sítio arqueológico ou bens arqueológicos na área do Sistema de Esgotamento Sanitário.

Em relação às possíveis desapropriações para ampliação da rede de esgoto, a cláusula 20.1.33 do contrato estabeleceu que o consórcio de empresas é quem deverá promover as desapropriações necessárias para realização dos investimentos, assumindo integralmente o ônus das indenizações, ressalvada a obrigação da Cesan de obter a declaração de utilidade pública dos imóveis.

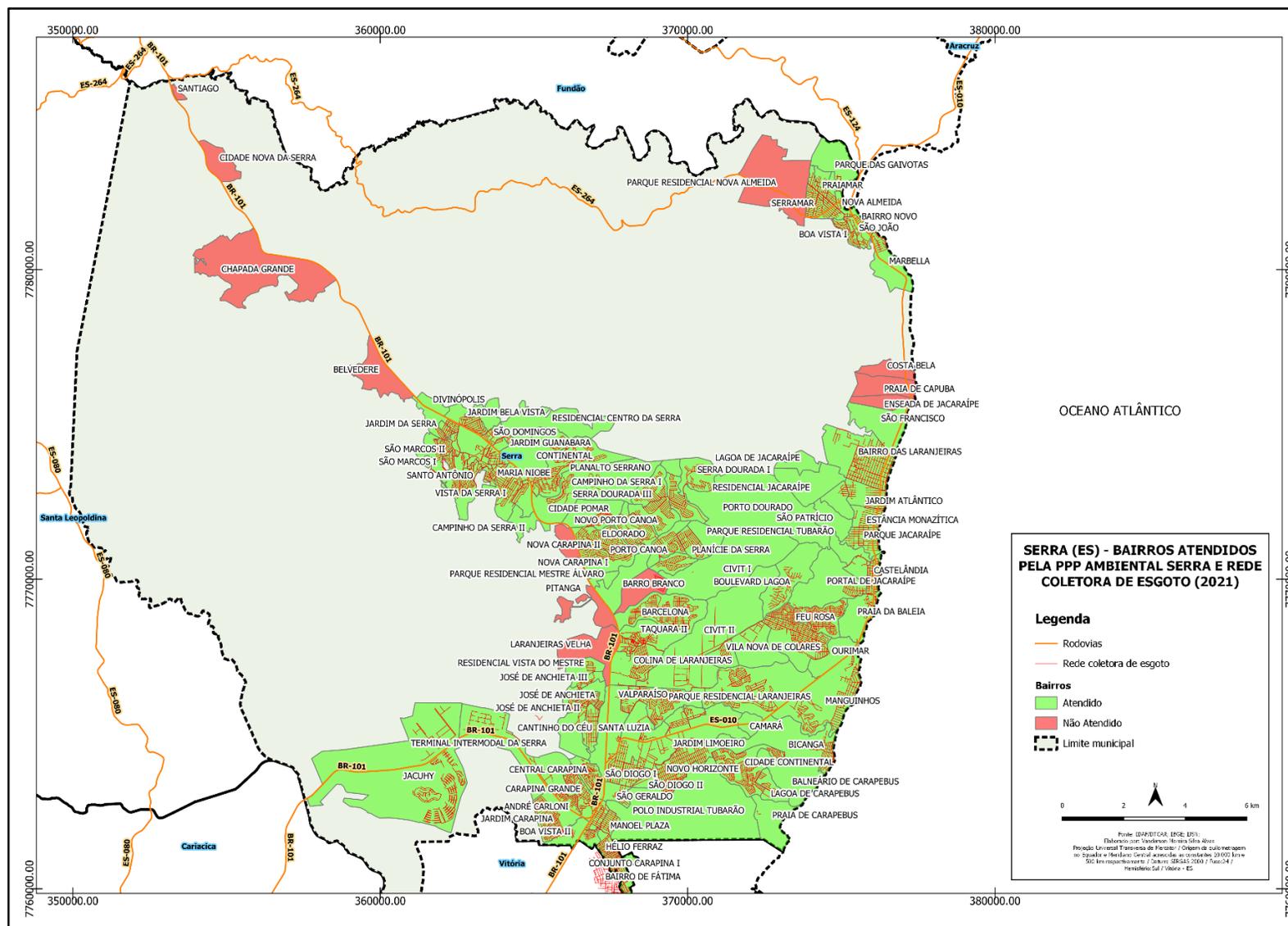
A mesma cláusula excetua o ônus do parceiro privado apenas nos casos em que as desapropriações forem necessárias para viabilizar a substituição de redes coletoras, coletores tronco e linhas de recalque, que a área tenha sido invadida irregularmente e desde que a concessionária tenha informado à Cesan sobre a invasão em até 6 meses após a Data de Eficácia. O custo da desapropriação das áreas invadidas que não forem informadas neste prazo será integralmente do parceiro privado.

Ao assumir o esgotamento de Serra, o consórcio de empresas da PPP contava com um cenário de investimentos já definido e com as prioridades já estabelecidas pelo PMSB (2013). A partir de 2016, toda a implantação de rede coletora de esgoto e a instalação de hidrômetro nas residências ficou a cargo da PPP com a previsão de implantação de aproximadamente 33 km de rede coletora, por ano, até a integralização do contrato.

Em 2020, o consórcio de empresas atendeu a 124 dos 135 bairros de Serra. A atuação do consórcio de empresas da PPP tem ocorrido através da produção da rede coletora de esgoto nos bairros, pela realização da ligação das residências à rede de esgoto construída e pela operação e manutenção dos Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) existentes em Serra.



Mapa 9: Serra (ES) - Bairros atendidos pela PPP Ambiental Serra



Mapa 10: Serra (ES) - Bairros atendidos pela PPP Ambiental Serra e a disposição da rede coletora de esgoto.

De acordo com os dados apresentados pela Cesan, em 2018, Serra possuía o Índice de Cobertura²⁰ de 85,3% da rede coletora de esgoto com 70,10% da população com acesso aos serviços de esgoto.

Em 2019, o Índice de Cobertura foi de 86,8% com 71,7% da população efetivamente atendida²¹. Já os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), apontam que em 2019, 70,53% da população era atendida de maneira efetiva pelo esgotamento sanitário.

Em 2020, a Cesan informou que o Índice de Cobertura de Serra foi de 90,3%, enquanto 73,00% da população estava sendo efetivamente atendida pelo esgotamento sanitário. Conforme os dados do SNIS (2021), em 2021, 71,55% da população de Serra contava com o efetivo atendimento dos serviços de esgotamento sanitário.

De acordo com a Cesan, o avanço de 58,10% (2015) para 90% (2020) no índice de cobertura, com mais de 1 bilhão de litros de esgoto coletados por mês, em Serra, é resultado da Parceria Público-Privada, iniciada em 2015. Segundo a concessionária, 17,3% dos moradores, que têm acesso aos serviços de esgotamento sanitário, ainda não fizeram a ligação de suas residências ao sistema de esgoto.

Apesar dos avanços apresentados pela Cesan, principalmente em relação à expectativa de universalização dos serviços de esgoto em Serra para o ano de 2023, prevendo a meta de 95% dos serviços disponíveis para a população urbana de Serra, a PPP do esgotamento em Serra tem sido alvo de denúncias e questionamentos por diversos setores da sociedade desde a sua implantação.

Os embates mais substanciais em relação à PPP ocorrem junto à Câmara de Vereadores de Serra e o Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente. As denúncias são de irregularidades na execução dos contratos de

²⁰ Corresponde à população urbana que é efetivamente atendida com os serviços, acrescida da população com acesso ao serviço, ou seja, que o imóvel não está ligado às redes. É a quantidade de economias residenciais ativas (SNIS - AG013 para água e ES003 para esgoto) mais as economias inativas à rede pública, na zona urbana, multiplicada pela taxa média de habitantes por domicílio do respectivo município, obtida no último Censo ou contagem de População do IBGE, e multiplicada pela taxa de ocupação dos imóveis (Resultados obtidos a partir de informações do Censo 2010 - IBGE).

²¹ Corresponde à população urbana que é efetivamente atendida com os serviços, o produto da quantidade de economias residenciais ativas (SNIS - AG013 para água e ES003 para esgoto), na zona urbana, multiplicada pela taxa média de habitantes por domicílio do respectivo município, obtida no último Censo ou Contagem de População do IBGE, e multiplicada pela taxa de ocupação dos imóveis (Resultados obtidos a partir de informações do Censo 2010 - IBGE).

esgotamento sanitário e o risco de demissões em massa entre os trabalhadores que operam os serviços de esgoto na cidade.

A PPP do esgotamento sanitário de Serra passou por duas Comissões Especiais de Inquérito (CEI) instauradas pela Câmara de Vereadores da Serra, uma no ano de 2016 e outra, mais recente, no ano de 2021.²²

A primeira CEI ocorreu em 2016, por meio da Portaria n.º 291/2016, que foi prorrogada pelo Requerimento n.º 186/2016. O objetivo da comissão foi investigar todo o processo referente à concessão dos serviços de saneamento básico entre a Prefeitura Municipal da Serra e a Cesan, assim como o contrato PPP firmado entre a Cesan e a Serra Ambiental S.A, atual Ambiental Serra.

Foram realizadas 09 oitivas com a participação de representantes dos movimentos sociais de Serra, das lideranças comunitárias, da então Secretária Municipal de Meio Ambiente, de representantes das secretarias municipais de Desenvolvimento Urbano e Agricultura e Pesca, além do prefeito municipal de Serra. Foram ouvidos também os representantes da Cesan, os representantes do Consórcio Serra Ambiental e o coordenador da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária (Arsi).

De acordo com o Relatório Final e as Conclusões da Comissão Especial de Inquérito, aprovado pela Resolução nº02/2016, após as oitivas e as visitas *in loco* por parte da comissão, foram constatadas diversas irregularidades cometidas pela concessionária de esgoto já nos primeiros anos de operação da PPP.

A CEI levantou junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o total de 05 Autos de Infração entre os anos de 2015 e 2016, sendo 02 pelo lançamento de esgoto "*in natura*" nas praias de Bicanga e Carapebus, e as outras 03 infrações por conta do lançamento de efluentes das Estações de Tratamento de Esgoto na rede pluvial. Chama-se atenção para o Auto de Infração nº002459/2016, onde os técnicos responsáveis pela vistoria flagraram os funcionários do consórcio vencedor da PPP lançando efluente na rede pluvial.

Ainda entre os anos de 2015 e 2016, as fiscalizações por parte da Arsi nos Sistemas de Esgotamento Sanitário operados pela Cesan e subcontratados pelo consórcio da PPP, resultaram em 298 notificações de procedimentos incompatíveis com a legislação vigente. Vale ressaltar que o anexo I, do Termo de Notificação da

²² A comissão que segue em atividade no ano de 2021.

Arsi, os técnicos responsáveis pela fiscalização registraram que os serviços públicos não estavam sendo prestados nas condições estabelecidas no Contrato de Concessão e nas normas técnicas requeridas, configurando uma inadequada prestação do serviço por parte da concessionária por não satisfazer as condições de regularidade. As penalidades aplicadas à Cesan, ocorreram na forma de simples advertência.²³

Além da ação predatória ao meio ambiente, por meio do lançamento de efluentes sem o devido tratamento na natureza, a CEI também constatou, por amostragem, haver a cobrança indevida da taxa de esgoto de diversos moradores residentes em bairros onde não existe o atendimento da rede coletora de esgoto da Cesan.

Ao final da primeira CEI do Saneamento, em 2016, a comissão de inquérito recomendou a imediata revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) elaborado em 2013 e extinção do Convênio de Cooperação entre a Prefeitura Municipal da Serra, o Governo do Estado do Espírito Santo e a Cesan.

Além disso, o relatório sugeriu que a Cesan interrompesse o pagamento da contraprestação mensal à concessionária Serra Ambiental até que os serviços prestados fossem regularizados, conforme o Caderno de Encargos que a empresa ficou obrigada a cumprir no ato de assinatura do contrato da PPP.

A CEI também solicitou ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) que realizasse a análise do Contrato de Concessão Administrativa firmado entre a Cesan e o consórcio Serra Ambiental, considerando os contratos de subcontratação e os relatórios de fiscalização da Arsi, tendo como base o cumprimento legal do disposto no PMSB de Serra.

A recomendação feita pela primeira CEI do Saneamento (2016) resultou no processo de representação feita pela Câmara de Vereadores junto ao TCE-ES, processo TC 1720/2017, que confirmou a existência de três irregularidades na execução de contratos de esgotamento sanitário no município da Serra, e expediu recomendações às agências reguladoras estaduais para que se ampliassem as fiscalizações deste tipo de serviço.

A primeira irregularidade identificada pela área técnica do tribunal foi que havia uma inadequada prestação do serviço público de esgotamento sanitário no município

²³ Relatório Final e as Conclusões da Comissão Especial de Inquérito, aprovado pela Resolução nº02/2016

da Serra. O problema foi constatado com base em vistorias *in loco* realizadas pela Comissão Especial de Investigação (CEI) e nos diversos autos de infração lavrados pela Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (Arsi) e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Serra.

Conforme deliberação do TCE-ES, a inadequação dos serviços prestados ficou caracterizada, pois a Cesan e a concessionária Serra Ambiental descumpriram as normas ambientais aplicáveis ao tratamento e lançamento de efluentes das ETEs da Serra, e não houve realização das melhorias previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico, entre outras questões.

A segunda irregularidade constatada na representação foi o descumprimento da meta de universalização dos serviços de esgotamento sanitário prevista para 2015, no Plano Municipal de Saneamento Básico. O contrato firmado entre a Cesan, o Estado do Espírito Santo e o município de Serra projetou a universalização dos serviços para o ano de 2025. Para 2015, a meta era alcançar 78,1% de atendimento. No entanto, a cobertura de esgoto no final de 2016, em Serra era de 76,3%.

Outra irregularidade apontada pelo processo, foi a fiscalização deficiente dos serviços de esgotamento sanitário no município da Serra pela Agência Reguladora ARSP (antiga Arsi). A autarquia, por sua vez, argumenta não ter competência para fiscalizar o Contrato de PPP, pois ele seria um contrato de direito privado mantido entre a Cesan e a Serra Ambiental, cujas relações, por serem de direito privado, não seriam alcançadas por ela. O relator entendeu que a irregularidade deve ser mantida, mas que não decorreu de falta de diligência dos agentes públicos, mas sim em razão de falha na interpretação jurídica e da cultura institucional até então dominante na ARSP.

O TCE-ES recomendou à Agência Reguladora de Serviços Públicos (ARSP) que fiscalize diretamente a Cesan e a Serra Ambiental (ou eventual substituta) na prestação dos serviços públicos de esgotamento sanitário no município da Serra.

Também se recomendou à Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH), que inclua no escopo de suas fiscalizações a verificação do cumprimento, pela Cesan e pela Serra Ambiental, das condicionantes ambientais relativas ao lançamento de efluentes provenientes das ETEs por elas operadas nos corpos hídricos receptores.

A Agência reguladora também deverá exigir da atual concessionária os estudos de diluição e autodepuração de todos os corpos hídricos receptores de efluentes provenientes das ETEs por ela operadas na Serra, bem como todas as outorgas de

lançamento de efluentes em corpos hídricos já obtidas perante as autoridades, referentes à ETEs por ela operadas na Serra.

A segunda CEI do Saneamento foi instaurada a partir do requerimento 056/2021, no mês de maio de 2021, para apurar possíveis irregularidades na prestação de serviços realizados pela Cesan e pela Ambiental Serra, em relação ao esgotamento sanitário no município da Serra.

Em relação ao consórcio da Ambiental Serra, a CEI tem como objetivo investigar o cumprimento das metas estabelecidas no contrato de PPP para o esgotamento sanitário, firmado entre a Cesan e Ambiental Serra.

O novo procedimento foi instaurado após inúmeras manifestações e denúncias dos setores da sociedade em relação a qualidade dos serviços prestados, principalmente pelo grande número de autos de infração, notificações e multas que a concessionária de esgoto acumula nos órgãos fiscalizadores municipais e estaduais.

Além disso, outro ponto a ser investigado é a real eficácia da cobertura dos serviços de esgoto na cidade. Apesar de o município atingir 90% de cobertura da rede de coleta de esgoto, não houve melhora na qualidade das águas dos mananciais urbanos de Serra.

De outubro a dezembro de 2021, a CEI realizou 6 oitivas, que contaram com o depoimento testemunhal de diversos agentes envolvidos no saneamento básico de Serra, a destacar do Diretor de Fiscalização Ambiental da Serra, do Diretor-Presidente da Cesan, do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Presidente da Ambiental Serra.

Nesta fase de depoimentos, a posição dos órgãos da Prefeitura Municipal de Serra tem sido a de apresentar as infrações ambientais cometidas pela PPP do esgotamento sanitário e questionar as condições do serviço prestado pela concessionária.

Em seu depoimento, o diretor de fiscalização ambiental de Serra apresentou um relatório de autos de infração aplicadas para a Cesan e Ambiental Serra, em sua maioria, multas decorrentes de vazamento de efluente em córregos, rios, lagoas e áreas verdes da cidade.

De acordo com os dados, as empresas acumulam mais de R\$3 milhões em multas, somente de janeiro até julho de 2021. Ao todo foram aplicadas 19 multas para a Concessionária de Saneamento Ambiental Serra e 11 multas para a Cesan por vazamento de esgoto, descumprindo a legislação ambiental. Em diversos casos, a

multa teve o seu valor ampliado devido o agravante ter acontecido em Zonas de Proteção Ambiental ou por reincidência²⁴.

De acordo com Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano da Serra, “das 21 ETEs do município de Serra, todas lançam (esgoto tratado) sem regularidade, fora dos padrões, inclusive a de Manguinhos que é a mais moderna que a gente tem, que seria a menina dos olhos. As outras são de 40 anos atrás”. O gestor completa ainda que “a PPP tem que ser revista para haver uma correção de rumo, pois não está atendendo às necessidades da população”.²⁵

Para angariar provas, a CEI solicitou a contratação de um laboratório independente para analisar a qualidade do tratamento do esgoto que a PPP do esgotamento sanitário realiza. O objetivo é analisar tanto o esgoto tratado, quanto a qualidade da água dos corpos hídricos que recebem os efluentes tratados pela concessionária, para comprovar se o efluente tratado está em conformidade com a legislação ambiental.

No decorrer das oitivas, a Cesan anunciou o cumprimento de recomendações propostas pelo TCE-ES para a realização de melhorias no contrato da concessionária com a Serra Ambiental S.A.

A Cesan realizou um aditivo contratual incluir nos serviços de esgotamento sanitário previstos no Contrato da PPP da Serra, seis bairros – que anteriormente não eram integrantes da concessão e que tinham o esgoto tratado na ETE de Camburi, com o aumento das contraprestações fixas e variáveis. Os bairros são de Fatima, Conjunto Carapina I, Hélio Ferraz, Manoel Plaza, Rosário de Fátima e Eurico Salles.

O aditivo também buscava a inclusão de serviços não previstos no contrato de PPP, e a atualização monetária do valor estimado do contrato. Todas as alterações pretendidas resultaram em um montante estimado em R\$ 60 milhões a mais sobre o valor inicial do contrato.

Na fiscalização realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação (NDR), do TCE-ES, a área técnica

²⁴ SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 1ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico – 15/09/2021**. Serra, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RMXoMfGF4Mw>>

²⁵ SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 3ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico – 10/11/2021**. Serra, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8IV9IDp0XXM>>

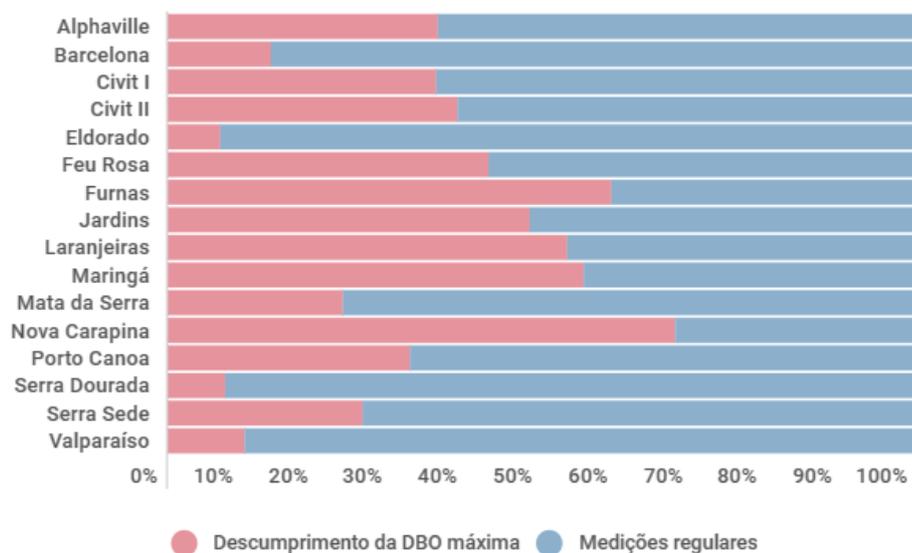
apontou que o aperfeiçoamento das metodologias de estimativa de custos geraria a redução da contraprestação fixa a ser paga pela Cesan, passando de R\$ 2.838.204,00 para R\$ 2.078.756,61.

Esta diferença se deve às impropriedades identificadas na forma de cálculo dos impostos PIS/Cofins e na planilha de fluxo de caixa desatualizada. Esta fiscalização, que fez parte do Plano Anual de Controle Externo (PACE) de 2020, foi feita no período entre 20/10/2020 e 23/10/2020.

Posteriormente, em 28/01/2021, o plenário do TCE-ES aprovou acórdão com recomendações e determinações à Cesan sobre este 4º termo aditivo ao contrato. O processo continuou sendo monitorado pela equipe técnica do TCE-ES, até que em agosto de 2021, a Corte de Contas reconheceu que foi devidamente alcançado o objetivo.

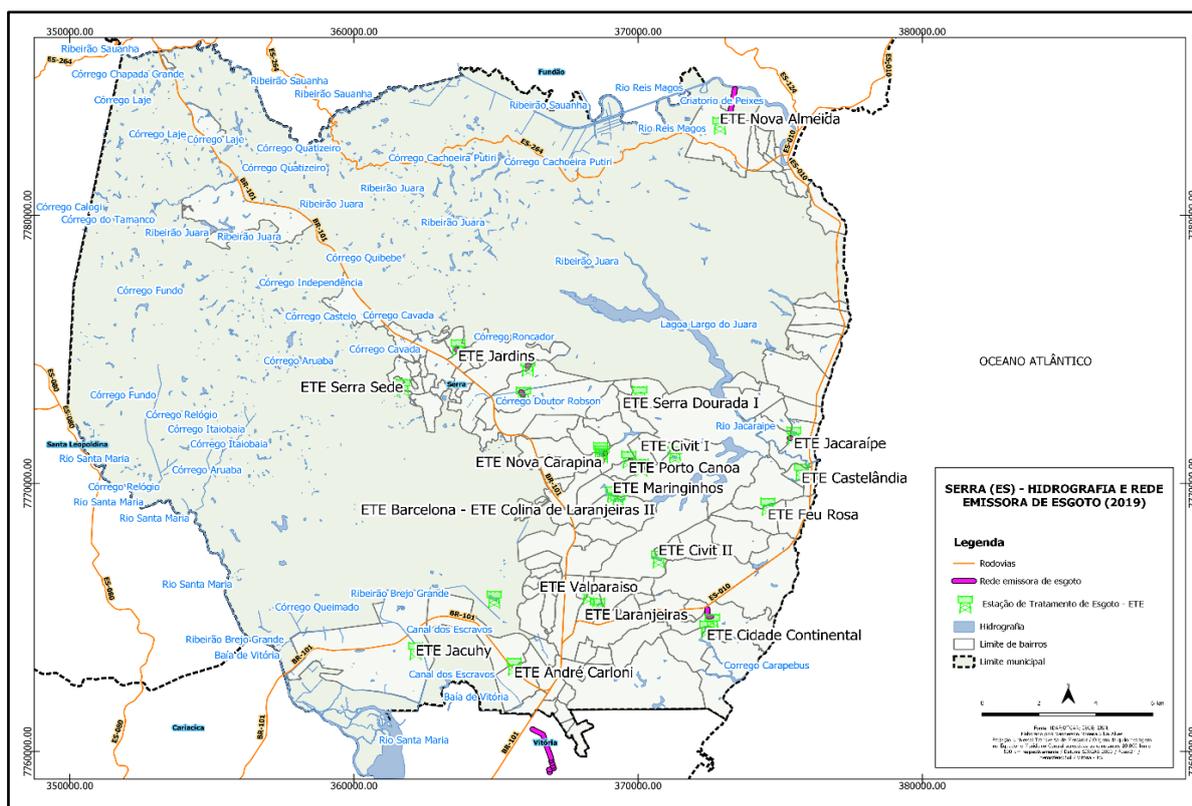
Além das questões financeiras, uma outra auditoria feita pelo TCE-ES apontou que em todas as 16 ETEs analisadas, em diversas ocasiões, o efluente tratado pelas estações estava com a concentração de Demanda Bioquímica por Oxigênio (DBO) superior aos índices permitidos pela legislação ambiental vigente. O DBO é um dos principais indicadores utilizado para medir o nível de poluição da água.

Concentração de poluentes maior que a permitida pelos órgãos ambientais



Fonte: TCE-ES, adaptado por A Gazeta (2021)²⁶.

²⁶ A GAZETA. **Após poluição na Serra, empresa promete reformular sistema de esgoto até 2025.** Vitória, 2021. Disponível em: < <https://www.agazeta.com.br/es/economia/apos-poluicao-na-serra-empresa-promete-reformular-sistema-de-esgoto-ate-2025-1121> > Acesso em: 12 dez. 2021.



Mapa 11: Serra (ES)-Hidrografia e rede emissora de esgoto tratado nas estações de tratamento.

Observa-se que desde o início de sua operação, a PPP para o esgotamento sanitário de Serra apresenta um desempenho insatisfatório, conforme corroboração dos relatórios de fiscalização dos órgãos municipais de controle ambiental e da agência estadual de regulação dos serviços públicos.

O número elevado de notificações, autos de infração e o montante milionário de multas acumuladas pela concessionária privada deram origem a dois importantes procedimentos investigativos por parte do legislativo municipal, sendo que um deles culminou em processo no Tribunal de Contas do Estado e o reconhecimento de irregularidades praticadas no âmbito da PPP.

Os relatórios técnicos e as auditorias realizadas, no âmbito do TCE-ES, demonstram que as irregularidades encontradas na operação do esgotamento sanitário pelo parceiro privado em Serra, estão longe de atestar a eficiência e a qualidade tão aclamadas pelos entusiastas da privatização dos bens públicos.

Existe, com isso, uma pressão constante do setor privado sobre poder público para se reduzir a participação e o crescimento das empresas e companhias estatais de saneamento em favor do aumento da participação das empresas particulares sobre

os serviços de água e esgoto. Trata-se do processo de corporativização e privatização de bens públicos, evidenciando os processos de mercadificação e de espoliação da sociedade, conforme expõe HARVEY (2008).

A continuidade dos trabalhos da segunda CEI do Saneamento em Serra prevê a investigação acerca da cobrança da taxa de coleta e tratamento de esgoto cujo valor monetário, no modelo de PPP implantado na cidade, é pago primeiramente à Cesan, que então realiza o repasse à concessionária privada, junto à contraprestação mensalmente paga.

Até a finalização desta pesquisa, a CEI havia finalizado a etapa das oitivas e os trabalhos continuariam por meio das análises das amostras coletadas pelo laboratório independente, contratado pela Câmara Municipal de Vereadores de Serra, do esgoto tratado pelas ETEs da Ambiental Serra. Os resultados dessas análises, assim como as infrações verificadas, irão compor o relatório final da comissão, onde serão indicadas as eventuais responsabilidades e os devidos ritos processuais.

3. PRODUÇÃO DO ESPAÇO E FINANCEIRIZAÇÃO: NOVAS ESTRATÉGIAS DE VALORIZAÇÃO E ACUMULAÇÃO DE CAPITAL.

O capítulo tem como objetivo discutir o processo de produção do espaço da cidade no contexto da financeirização. Assim, consideraremos em nossas análises, a produção do espaço urbano a partir da produção da infraestrutura de esgotamento sanitário, na forma de Parceria Público-Privada.

Partimos do cenário de que, no capitalismo contemporâneo, a produção dos equipamentos de consumo produtivo, dos fundos de consumo, tem sido guiada pela lógica da produção para o mercado, alterando significativamente o papel desses equipamentos enquanto direitos sociais, fundamentais para a reprodução da força de trabalho, como era no contexto industrial.

Seja por meio de privatizações ou pela formação de Parcerias Público-Privadas, observa-se o crescimento da participação do setor privado no que se refere a produção e a operação dos serviços de saneamento básico, no caso de nossa pesquisa, o esgotamento sanitário.

Atividades que antes eram tipicamente empreendidas pelo poder público, como o esgotamento sanitário, no período atual do capitalismo tornam-se alvo dos interesses e investimentos de *holdings* e corporações financeiras internacionais. Isto nos fornece pistas de que a infraestrutura, que antes atendia as necessidades da acumulação produtiva industrial, tem funcionado agora como uma condição geral para a acumulação financeirizada, com predomínio da formação de capital fictício em detrimento à produção.

Neste sentido SILVA (2019) argumenta que a intensificação do processo de financeirização da economia, tem repercutido na sistematização de Parcerias Público Privada (PPP) na construção de projetos de infraestrutura, rodovias ou espaços de lazer, que terminam por direcionar-se essencialmente, a produção do espaço exacerbando seu caráter rentista no contexto do capitalismo contemporâneo.

Busca-se, assim, compreender tanto as transformações no processo imediato de produção do esgotamento (no canteiro de obras), quanto às estratégias de apropriação do capital por meio da Parceria Público Privada (PPP) tomando-se como base a concessão administrativa do esgotamento sanitário do município de Serra (ES).

3.1 A produção do esgotamento sanitário no contexto do capitalismo contemporâneo: os mecanismos e as estratégias de acumulação.

A produção financeirizada do espaço tem revelado a criação de diversos instrumentos e estratégias dos agentes capitalistas empenhados na ampliação das de acumulação de capital. As relações entre o público e o privado tornaram-se ainda mais estreitas para a viabilização dos interesses empresariais e para a postergação das crises econômicas.

HARVEY (2013a; 2013b) nos apresenta uma contribuição valiosa sobre as questões espaciais e a sua articulação na concepção dos movimentos de acumulação do capital. Para HARVEY, o espaço, enquanto categoria de análise, torna-se fundamental na compreensão dos mecanismos de postergação das crises de sobreacumulação do capitalismo. Desta maneira, a visão do autor contribui para que o espaço avance do posto de categoria residual de análise e ganhe um papel central no entendimento da dinâmica capitalista.

Segundo HARVEY (2013a), o Estado possui papel fundamental em relação aos mecanismos e estratégias para a questão das crises de sobreacumulação no sistema capitalista contemporâneo. Isto porque, a intervenção do capital financeirizado conta com o apoio do poder do Estado por meio de alianças, legitimando, com frequência, à acumulação através da espoliação da sociedade.

Para o autor, trata-se de “uma diabólica aliança entre os poderes do Estado e os aspectos predatórios do capital financeiro [fictício] forma as garras de um capitalismo de rapina que tem tanto de práticas canibais e desvalorizações forçadas quanto tem de alcançar o desenvolvimento global harmonioso” (HARVEY, 2013a, p.114).

A acumulação por outros meios se dá pelo que HARVEY (2013a) denomina como “acumulação por espoliação”. Ocorre que o processo de acumulação contemporâneo, além de manter os componentes da acumulação primitiva descrita por MARX, agrega também os mecanismos aprimorados de acumulação, como por exemplo, a crise do capital financeiro de 1973.

Conforme o autor, a acumulação por espoliação pode ocorrer por diversas maneiras e apresentar elementos que, podem até se diferenciar de uma situação para outra, mas que não alteram em nada o modo de operação desse processo, principalmente no que diz respeito à liberação de “um conjunto de ativos (incluindo a força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero), podendo o capital

sobreacumulado apossar-se destes ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo” (HARVEY, 2013a, p. 124).

HARVEY (2013b) cita como mecanismos e estratégias desse processo de espoliação a valorização fraudulenta ou roubo de ações, a destruição ou a desvalorização de ativos por meio de novas aquisições ou fusões, os direitos de propriedade intelectual obtidos pelas multinacionais farmacêuticas sobre seus funcionários, a retirada de direitos dos trabalhadores, a desvalorização da força de trabalho, a privatização de bens de consumo produtivo como a água e, nosso caso de estudo, o esgotamento sanitário, dentre outros exemplos.

No caso brasileiro, o processo de desestatização teve início nos anos 1990 e se intensificou a partir dos anos de 2010. Mas mesmo antes disso, a lógica privatista já se anunciava, ainda no regime militar, por meios dos primeiros programas voltados tanto para o setor de saneamento básico, quanto para as demais políticas públicas que de maneira geral, refletiam a lógica de pensamento neoliberal de seus elaboradores.

De acordo com MAGALHÃES (2021), o processo de financeirização das cidades a partir dos anos 1990, ocorreu de duas maneiras: a primeira, por meio da privatização de redes de infraestrutura e a segunda, por meio de inovações nas técnicas financeiras que permitiram que ativos urbanos se tornassem mais cambiáveis.

Neste sentido, o processo de privatização da infraestrutura possibilitou o surgimento de um novo tipo de ativo financeiro, criando um novo mercado, que até então concentrava-se nas mãos do Estado.

Já as inovações financeiras, se deram através da criação de novos instrumentos jurídicos como as Sociedades de Propósito Específico (SPE), os fundos de investimento imobiliário, os fundos especializados, dentre outros, que, ao desfazer os tradicionais entraves com a propriedade privada terra, puderam ser negociados como qualquer outro ativo (MAGALHÃES, 2021).

Em outras palavras, a privatização liberou o mercado do impasse [da fixidez de elementos do território], e a securitização tornou possível diferenciar o ativo central (produto de longa duração e consideravelmente ilíquido) de sua propriedade, sob a forma de títulos negociáveis. (LORRAIN, 2011, p. 50, apud. MAGALHÃES, 2021, p.37, tradução da autora)

Mais recentemente, as obras para a construção e a operação das infraestruturas de portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, sistemas de energia e saneamento básico

despertaram o interesse do capital privado mediante a formulação dos respectivos marcos regulatórios que propiciavam a entrada do capital privado em setores de atuação, eminentemente estatal.

Em janeiro de 2018, havia o total de 238 projetos de desestatização prevendo ações como a privatização de estatais e de serviços públicos pelos governos federal, estaduais e municipais. Até o início de 2019, 12% destes projetos de privatização haviam sido realmente efetivados por meio da realização de leilão, venda do controle ou participação acionária, ou liquidação da estatal²⁷.

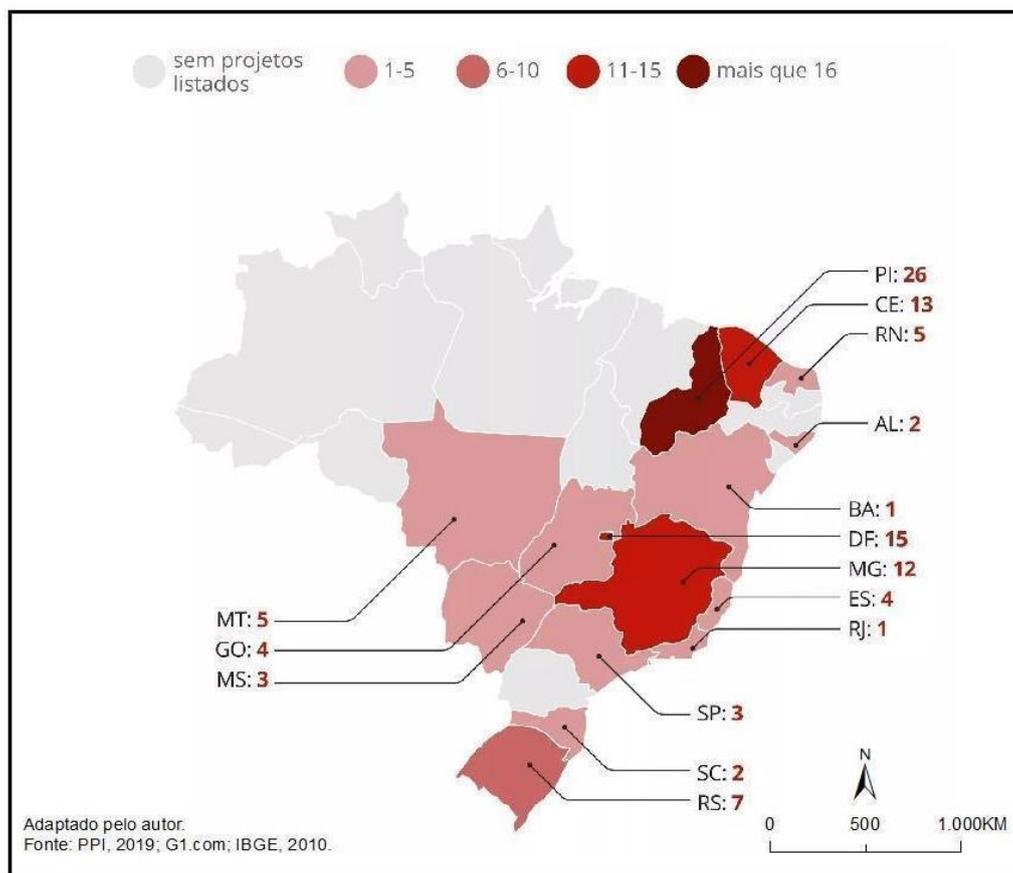
Entre os anos de 2018 e 2019, 26 novos projetos entraram na lista de privatizações em andamento. Sete projetos foram excluídos da lista de decisão dos governos ou falta de viabilidade econômica. Atualmente, a lista de privatizações previstas para o país é de pelo menos 229 projetos em andamento, sendo 69 por parte do governo federal, 103 projetos de 14 estados e do Distrito Federal e 57 projetos de prefeituras de oito capitais brasileiras.

O processo de desestatização considera os projetos de venda de empresas ou ativos públicos, mas também as concessões, as Parcerias Público-Privadas, os arrendamentos, as prorrogações de contratos, entre outras modalidades de transferência do controle ou gestão para a iniciativa privada.

Os 229 projetos de desestatização atualmente em curso, dividem-se em: Concessão: 101; PPP: 52; Arrendamento: 19; Privatização: 10; Venda de participação: 07; Prorrogação de contrato: 06; Ainda não definidos: 26; Outros projetos: 08.

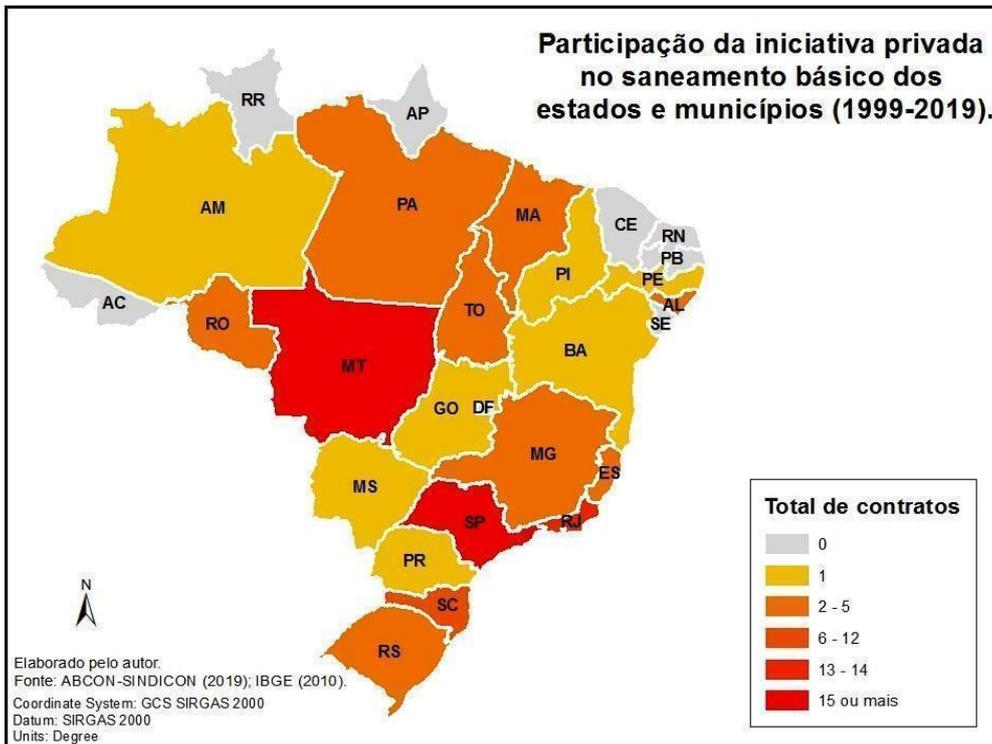
²⁷ Levantamento realizado pela equipe de economia do portal “G1” com base nos dados do Programa de Parcerias de Investimento, dos editais publicados nos diários oficiais dos estados e municípios brasileiros. Fonte: G1 Economia. **Mapa das Privatizações 2019**. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/economia/2019/mapa-das-privatizacoes/>> Acesso em: 20 abr. 2019.

Figura 1: Projetos de desestatização nos estados brasileiros.

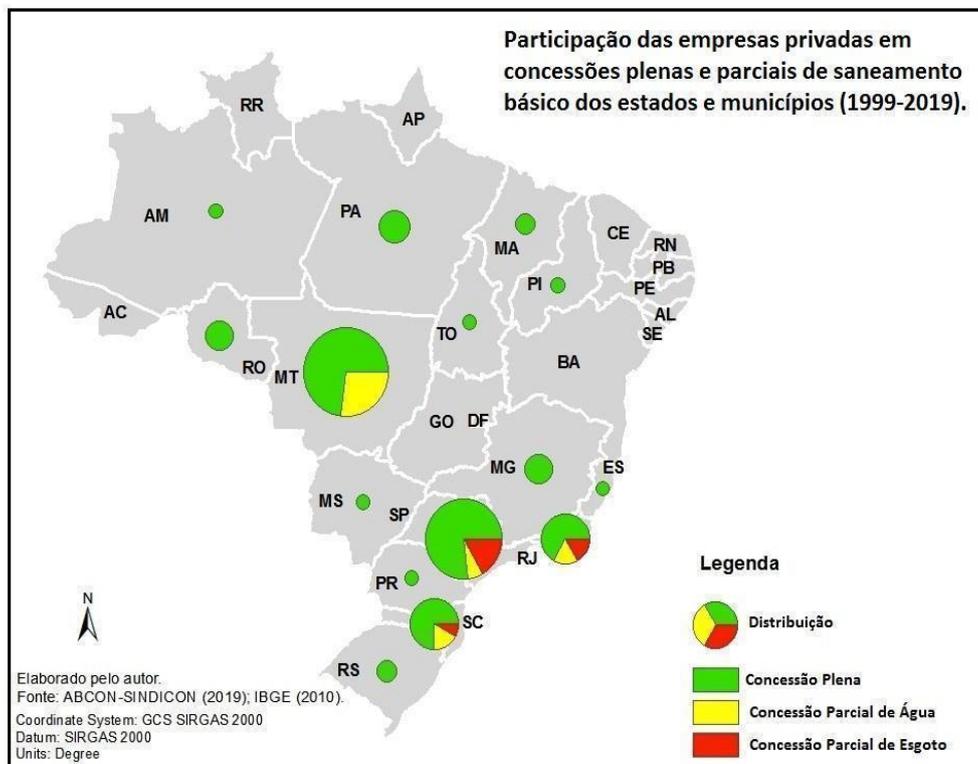


Fonte: PPI (2019).

No que se refere ao setor de saneamento básico, operação dos serviços de água e esgoto, verificou-se que no período entre os anos de 1999 e 2019 foram realizados 135 contratos com empresas privadas nas modalidades de: Assistência Técnica (01), Concessão parcial do serviço de água (16); Concessão parcial do serviço de esgoto (08); Concessão Plena (90); Locação de ativos de esgoto (03); PPP para o serviço de água (04); PPP para o serviço de esgoto (12) e Subdelegação do serviço de esgoto (01).



Mapa 12: Participação da iniciativa privada no saneamento básico dos estados e municípios (1999-2019).
 Fonte: (ABCON-SINDICON, 2019).



Mapa 13: Participação das empresas privadas em concessões plenas e parciais de saneamento básico dos estados e municípios (1999-2019).
 Fonte: ABCON; SINDICON (2019).

A maior parte dos contratos celebrados no setor de saneamento ocorreu na modalidade de Concessão Plena, onde o poder público transfere para o contratado toda a operação e manutenção do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e a responsabilidade de realizar os investimentos necessários por determinado período, durante o qual a concessionária será remunerada por meio da cobrança de tarifas aos usuários.

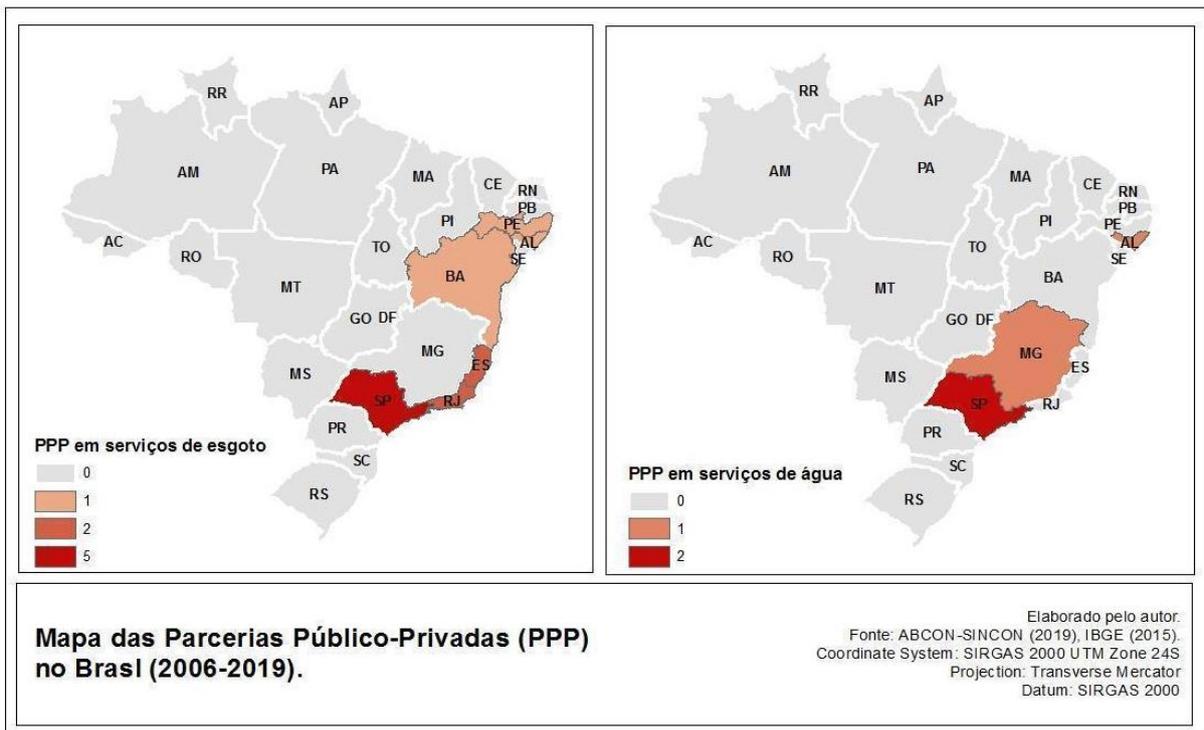
O poder público define regras sobre a qualidade dos serviços e a composição das tarifas. Cabe destacar que, em geral, estes contratos têm duração de 20 a 30 anos. No modelo de concessão plena, os ativos não deixam de pertencer ao poder público, mas ficam sob a responsabilidade da empresa privada até o fim do período de concessão.

Observou-se que desde a criação da Lei de PPP, em 2004, houve o crescimento significativo desse tipo de concessão no país.

A primeira PPP em saneamento básico foi implantada em 2006, na cidade de Salvador (BA) entre a BRK, atual BRK Ambiental, e a Embasa (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.), com o objetivo de construir e operar a primeira etapa do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (SDOJ), pelo período de 15 anos.

No estado do Espírito Santo, a primeira PPP do saneamento foi firmada entre a Cesan e a Ambiental Serra, com contrato assinado em 2014, para a operação dos serviços de esgotamento sanitário do município de Serra.

Cabe ressaltar que o esgotamento sanitário concentrou 75% dos contratos de PPP realizados no país, ao passo que a PPP para os serviços de água correspondeu por 25% das concessões, entre 2006 e 2019.



Mapa 14: Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil (2006-2019).

A concessão na forma de PPP pressupõe o pagamento da remuneração, ou de sua complementação, por parte do poder público ao ente privado por até 30 anos. Dessa forma, a PPP mostra-se bem mais vantajosa se comparada ao regime tradicional de licitação de obra, o qual exige o investimento de capital quase imediato, e também sobre o contrato de prestação de serviços que é limitado ao prazo de cinco anos.

O remodelamento dos programas federais e o estabelecimento de uma visão mais neoliberal sobre a prestação dos serviços públicos, contribuiram para o movimento de privatizações e de concessões patrocinadas e na forma de PPP, para os serviços de água e esgoto nos estados e nos municípios brasileiros.

Para cumprir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (2013) e pela atualização do marco do regulatório do saneamento, através da Lei 14.026/2020, que visam a universalização dos serviços de água e esgoto no território brasileiro até o ano de 2033, o setor privado tem vislumbrado a possibilidade de obter sua fatia no grande aporte de verbas e recursos públicos destinados às obras e ajustes necessários às infraestruturas de saneamento para o cumprimento da meta.

A nova lei do saneamento favorece sobremaneira a ação do setor privado nos serviços de água e esgoto, incentivando a privatização e a mercantilização, decorrente desse processo, nos sistemas de água e esgoto no país.

A facilitação para a obtenção de crédito pelos agentes privados, via bancos de desenvolvimento, a redução da presença das empresas estaduais e municipais na operação dos serviços, dentre outros fatores já apresentados; são alguns dos elementos que tem contribuído para que os serviços de saneamento, enquanto condição geral de produção, tornem-se um mecanismo estratégico de valorização e acumulação de capital, sobretudo do capital que provém da esfera financeira.

No caso do leilão da Cedae (Companhia de Água e Esgotos do Rio de Janeiro), em 2021, HELLER (2021) aponta que a operação pouco ou nada tem de vantajosa para os municípios e suas populações. Isto porque, “com uma empresa muito empoderada, em um município [pobre] da Baixada que não está satisfeito com a prestação do serviço, o diálogo não é horizontal, o município não tem capacidade de sancionar, multar, acionar a agência reguladora” (HELLER, 2021, *online*).

Além disso, o preço do leilão, por exemplo, é garantido por recursos da União, ficando o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) comprometido a financiar até R\$18 bilhões. Montante que poderia muito bem ter sido investido no próprio setor público na melhoria e na produção de novos sistemas.

HELLER (2021) argumenta que a privatização da Cedae se alinha à Lei do Saneamento aprovada em 2021, segundo a qual, as empresas públicas não podem mais ser contratadas diretamente para executar os serviços de saneamento, como era feito através dos Contratos de Programa. Agora, os municípios e os estados terão, impreterivelmente, de abrir concorrência por meio de licitação para a concessão dos serviços de saneamento.

SANTANA; RODRIGUES JÚNIOR (2006) argumentam que a Lei de PPP criou demasiadas facilidades para a reprodução do capital privado nos setores onde antes não era possível sua entrada. A análise crítica de alguns dos artigos da Lei nº 11.079/2004 (Lei de PPP) nos revela as estratégias criadas para atrair e favorecer novos investidores na PPP.

O artigo 7º fixa que a contraprestação da Administração Pública deve ser precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato da PPP. Em tese, nenhum pagamento poderia ser feito durante o prazo de construção da obra, porém, o §1º do mesmo artigo flexibiliza a regra, ao facultar à Administração Pública o pagamento da

contraprestação relativa à parcela fruível do serviço objeto do contrato, ou seja, admite-se o pagamento parcial mesmo antes das obras finalizadas.

Já o artigo 16, institui o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), cujo objetivo é garantir o ressarcimento do parceiro privado caso o poder público não consiga honrar seus compromissos na PPP, no âmbito da União. Ressalta-se que, segundo este dispositivo, o FGP não pode ser objeto de contingenciamento orçamentário e nem ter seus ativos destinados ao pagamento de precatórios.

De acordo com SANTANA; RODRIGUES JÚNIOR (2006), a formação do referido fundo se dá pela participação do poder público e se limita ao teto de 06 (seis) bilhões de reais na integralização de cotas. Os autores chamam a atenção para o fato de que a integralização de cotas poderá ser realizada tanto em dinheiro quanto em títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais e bens móveis, inclusive ações de sociedades de economia mista federal excedente ao necessário para manutenção de seu controle pela União (conforme parágrafo 4º do art. 16).

O artigo 27, impede que o financiamento da obra, na forma de PPP, seja totalmente realizado com recursos públicos, alegando assegurar a divisão dos riscos entre os parceiros. Porém, o mesmo artigo institui que as operações de créditos das empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão ultrapassar 70% das fontes de recursos financeiros das Sociedades de Propósito Específico (sociedade empresária cuja atividade é restrita ao objeto da PPP). Para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as referidas operações de crédito não poderão superar 80% do total dos recursos.

Em última instância, o parceiro privado arcaria com apenas 30% dos investimentos. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste somente 20% dos recursos estariam a cargo da iniciativa privada, o que põe em xeque não só a questão da divisão igualitária dos riscos, como também o discurso de escassez dos recursos do Estado, uma vez que a maior parcela do investimento advém do poder público, e não da esfera privada.

Além disso, as facilidades criadas para a concessão de crédito via bancos nacionais e internacionais de desenvolvimento, prioridade na destinação dos investimentos dos fundos de previdência complementar das empresas estatais e de economia mista, para as empresas participantes de PPP são algumas das estratégias instituídas pela legislação com o objetivo de atrair e dar maior segurança ao capital privado.

O artigo 5º, §2º, inciso I, permite aos financiadores da PPP assumirem o controle do empreendimento quando o parceiro privado não estiver cumprindo com suas obrigações, de forma a promover a reestruturação financeira do projeto e assegurar a continuidade dos serviços contratados (SANTANA; RODRIGUES JÚNIOR, 2006).

De acordo com os autores, trata-se, na verdade, de um dispositivo para garantir que os investidores financeiros não percam o “benefício da PPP”.

Esse dispositivo é visto pelas instituições financeiras interessadas em investir nas PPPs como instrumento importante de garantia dos direitos dos investidores, possibilitando a reestruturação de projetos na iminência de fracasso por ineficiência da gestão do parceiro privado, a bem da verdade, substituindo-o por outra empresa e dando continuidade ao negócio (SANTANA; RODRIGUES JÚNIOR, 2006, p.161).

Observa-se, com isso, que no caso da PPP, o sistema de crédito possui papel fundamental. Diante de toda flexibilidade proporcionada pela legislação para assegurar a remuneração do capital na PPP, a produção de infraestrutura tem sido estrategicamente utilizada pelas instituições financeiras como um novo campo para acumulação e reprodução do capital.

A PPP recebe outros favorecimentos quando a prestação de serviços ou a construção de obras de infraestrutura “não for atraente para os agentes privados, devido à limitação dos ganhos passíveis de serem auferidos ou ao elevado nível dos riscos inerentes ao empreendimento” (PEREIRA, 2004, p. 7).

Além da contraprestação da Administração Pública, o contrato poderá prever o pagamento, ao parceiro privado, de uma remuneração variável, vinculada ao seu desempenho, e ainda a oportunidade de exploração de receitas alternativas ligadas ao objeto do contrato.

Mesmo não havendo a privatização efetiva dos serviços de água e esgoto, a PPP promove a terceirização desses serviços abrindo margem para uma maior flexibilização e precarização das relações de trabalho, além da redução do quadro de funcionários na busca pela racionalização dos custos da operação dos serviços.

Por se tratar agora de uma produção para atender às demandas do capital e não mais o interesse da sociedade como um todo, esse tipo de produção concorre para a produção de uma cidade cada vez mais desigual.

Em busca de maiores rendimentos, a iniciativa privada pode focar seus interesses apenas nos municípios mais populosos ou com elevado nível de renda da

população, ao passo que os problemas relacionados à falta do saneamento básico, tão ressaltados nos estudos prévios de PPP, podem continuar existindo nos municípios e nos bairros mais pobres, onde não há uma demanda solvável.

Apesar de a concessionária, no modelo de PPP, não assumir de fato a propriedade dos ativos do objeto do contrato, o parceiro privado obtém a exclusividade sobre a produção da infraestrutura e a operação do serviço de esgoto por no mínimo 30 anos, criando assim o monopólio sobre o tratamento do esgoto que é vendido para a população da cidade.

No caso da PPP em Serra, o contrato estipula que a remuneração do parceiro privado será paga pelo governo estadual, através da Cesan, por meio de uma parcela fixada e por uma parcela variável. Desta forma, a empresa que opera os serviços de esgoto na PPP não realiza nenhum tipo de repasse monetário ao governo estadual pelo direito de concessão, já que o critério de escolha da empresa vencedora foi o menor preço cobrado pelo volume de esgoto tratado.

A Lei nº 11.445/2007, denominada Lei do Saneamento, e o Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab (2013), associados à Lei de PPP e a recente atualização do marco regulatório do setor, constituíram-se nas bases jurídicas e econômicas que talvez estivessem faltando para a entrada mais incisiva da iniciativa privada no saneamento básico.

Conforme nota técnica do DIEESE (2017), com o objetivo de atrair a iniciativa privada e o capital estrangeiro, o Governo Federal admitiu a necessidade de alterações no atual modelo de regulação da economia brasileira.

A instituição do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), em novembro de 2016, se deu com o objetivo principal de “designar ao Estado o papel de ‘regulador’ e acabar com qualquer ‘entrave burocrático’, inclusive ambiental, para a transferência de empresas estatais para a iniciativa privada” (DIEESE, 2017, p.2). Conforme o referido documento,

o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ficará encarregado de formar e participar do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (Faep), de natureza privada, cuja finalidade será estruturar e moldar as parcerias com a iniciativa privada e programas de desestatização, atuando junto a qualquer órgão ou entidade da União, estados, Distrito Federal e municípios (DIEESE, 2017, p. 3).

A nova Lei do Saneamento (2021) tornou obrigatório o investimento, por parte dos municípios, em redes de água tratada, coleta e tratamento de esgoto. Além disso, a referida lei também estabeleceu as bases legais para o estabelecimento dos contratos de concessão, assegurando as possibilidades de reprodução do capital do investidor privado.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (2013), por sua vez, estabeleceu a universalização dos serviços de tratamento de água e esgoto para todos os municípios brasileiros como a principal meta a ser cumprida até o ano de 2033.

Desta forma, para o cumprimento da meta, o Governo Federal prevê um investimento total de R\$508 bilhões de reais em saneamento básico, priorizando os contratos via PPP e privatizações. No período entre 2014 e 2016, as verbas concedidas pela União para as obras de saneamento giraram em torno de 09 (nove) bilhões de reais por ano (BRASIL, 2017).

Conforme resolução, o Conselho do PPI resolveu opinar pela “qualificação de empreendimentos públicos estaduais de saneamento por meio de contratos de parcerias com o setor privado, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República” (BRASIL, 2016). Até 80% dos investimentos feitos pela iniciativa privada nessas parcerias poderão ser financiados pelo BNDES.

Em entrevista concedida à grande mídia, Roberto Muniz, presidente da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto (ABCON), afirmou que “os governos começaram, finalmente, a olhar a infraestrutura como vetor de crescimento”. Em outro trecho da mesma reportagem, o presidente do Grupo Equipav, *holding* que controla a empresa de saneamento Aegea, afirmou que a taxa de retorno em saneamento é de 10% a 11% ao ano, “muito mais atraente do que o retorno de projetos de ferrovias ou rodovias, por exemplo” disse o entrevistado, justificando, em seguida, que a garantia da rentabilidade no setor é, ainda, a baixa cobertura desses serviços, representando um enorme potencial de crescimento (ISTO É, 2013).

Em 2016, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deu início ao programa de concessões estaduais de saneamento. Naquele mesmo ano, 18 estados já haviam aderido ao Programa de Parcerias e Investimentos (PPI)

realizando ações que foram desde concessões comuns e na forma de PPP até a privatização das companhias estaduais de água e esgoto (BNDES, 2016).²⁸

O BNDES atua como o escritório de projetos dos governos estaduais, contratando consultorias para o diagnóstico da situação de cada estado, estudos técnicos e a proposição de modelagens adequadas a cada caso.

Após definida a modelagem, de comum acordo com cada estado, “o BNDES continuará apoiando o processo, desde a prospecção de investidores até a realização do leilão de concessão ou outra forma de parceria com a iniciativa privada” (BNDES, 2016, *on-line*).

Neste sentido, é importante ressaltar o papel do BNDES nos processos de privatização. Para FARIAS (2008, p. 70), “a experiência pioneira na privatização de empresas que pertenciam ao banco nos anos 1980 serviu de base institucional para as privatizações dos anos 1990” (FARIAS, 2008, p. 70 apud. RUFINO, 2021, p.6).

Isto porque em sua “nova” função de conduzir os processos de privatização, o BNDES “promoveu uma significativa articulação entre a burocracia estatal e a lógica dos mercados, por meio da atuação de empresas transnacionais de consultoria entre outros agentes hegemônicos do período contemporâneo”.²⁹

RUFINO (2021) argumenta que o BNDES assumiu também o protagonismo na estruturação dos projetos e no desenho dos instrumentos financeiros, que procuravam promover a aproximação entre os empreendimentos (projetos) e o mercado de capitais. “Sua atuação na promoção de novos instrumentos de financiamento é compreendida por nós como aspecto central para impulsionar lógicas mais sofisticadas de acumulação na produção e operação de infraestruturas” (RUFINO, 2021, p.7).

A autora destaca que em 2008, na ocasião da crise financeira, o BNDES, através de uma forte articulação com os bancos multilaterais internacionais, consolidou a *expertise* em sua Área de Estruturação de Projetos (AEP) com o objetivo de identificar, fomentar, apoiar e realizar a estruturação de concessões públicas e PPP (RUFINO, 2021, p.7).

Neste ponto chama-se atenção para o duplo papel exercido pelo BNDES. Ao mesmo em que atua para a ampliação da participação de financiamentos, articulado

²⁸ BNDES, 2017.

²⁹ RUFINO, 2021, p.6

ao mercado de capitais, defronta-se com a permanente centralidade que ainda exerce em relação ao financiamento da produção de infraestrutura pelos agentes privados.

Sobre o cenário das PPPs no contexto brasileiro, os dados do DIEESE (2017) dão conta de que até o mês de março de 2017 foram anunciados:

mais 55 projetos do PPI, entre eles a desestatização de outras 14 empresas estaduais de saneamento. [...] De acordo com a Associação Brasileira de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), a iniciativa privada opera os serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário em 316 municípios de 18 estados no Brasil. No total, são 258 contratos de prestação de serviços, distribuídos em 133 concessões plenas, 28 parciais, 15 parcerias público-privadas (PPPs), 03 locações de ativos e 1 subdelegação de serviços. Além disso, existem outros 78 contratos de assistência técnica. A estimativa da Abcon (2016) é que, nesses contratos, os serviços prestados atinjam 31,11 milhões de pessoas. Segundo o Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon), somente seis empresas concentram em torno de 95% dos negócios privados, são elas: OAS, GS Inima, Odebrecht Ambiental, Águas do Brasil, Aegea e Cab Ambiental. (DIEESE, 2017, p. 3).

Para MORAES (2016), as PPPs consistem na forma mais predatória de relação entre os poderes público e privado. Isto porque elas funcionam nos moldes do capitalismo sem riscos. Para esse autor trata-se de uma parceria entre aspas, “porque o parceiro privado acaba usufruindo bastante dos recursos públicos, através de linhas de crédito a juros baixíssimos, apropriando-se desses recursos”³⁰, e uma vez no exercício da operação e manutenção, ou seja, da exploração dos serviços públicos de água e esgoto, ele praticamente determina os espaços onde haverá a construção das obras e a ampliação dos serviços.

De acordo com MORAES (2016),

entre uma população de baixa renda na periferia que muitas vezes nem tem ainda o serviço de saneamento, ou tem de maneira inadequada, e uma população de renda média, ele [o parceiro privado] prefere, óbvio, investir naqueles bairros com esse perfil de maior capacidade de pagamento, porque sabe que ali vai obter lucro sem risco nenhum. Enquanto lá na periferia ele pode não conseguir obter o retorno monetário desses recursos aplicados (MORAES, 2016, *on-line*).

HARVEY (2013a) argumenta que o Estado possui um papel decisivo para a manutenção da atividade capitalista. A não existência do arcabouço jurídico e

³⁰ MORAES, 2016, s/p.

burocrático fornecido pelo Estado, através do poder público e de suas instituições, representaria um cenário de insegurança aos investimentos dos capitalistas colocando em risco a reprodução e a acumulação do capital.

Ao se resolver as questões jurídicas e institucionais, que se constituíam como entraves ao desenvolvimento do capital, o Estado contribui sobremaneira para o processo de espoliação do morador da cidade (HARVEY, 2013). Isto porque o Estado age fornecendo, aos grupos capitalistas, os mecanismos legais de apropriação da riqueza socialmente produzida.

Segundo o autor, a ausência de oportunidades lucrativas que garantam o fluxo contínuo de acumulação de capital é um problema inerente ao capitalismo. A busca por novas oportunidades de acumulação de capital requer investimentos em infraestruturas físicas e sociais de longa duração, investimentos estes que poderiam ser realizados pelo próprio capital, mas se mostram muito mais efetivos quando realizados pelo Estado.

Conforme HARVEY (2013a),

“o Estado usa seus poderes para direcionar a dinâmica regional não só por meio de seu domínio dos investimentos infraestruturais e através do seu aparato administrativo, mas mediante sua atribuição de formular leis e sua capacidade de impô-las. Os exemplos vão de reformas institucionais à criação de paraísos para o investimento” (HARVEY, 2013a, p. 78).

Retomando o conceito da “acumulação por espoliação”, é importante frisar que o ponto central para HARVEY (2013) é o excedente de capital. De acordo com o autor, é preciso compreender o modo com que a acumulação por espoliação ajuda a resolver o problema da sobreacumulação.

A acumulação por espoliação libera um conjunto de ativos que estão disponíveis, inclusive a força de trabalho, a custos muito baixos, para que o capital sobreacumulado possa lhes dar alguma lucratividade.

Além disso, o sistema de crédito e o capital financeiro também são elementos que compõem a acumulação por espoliação, pois, permitem as valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento, o aprisionamento de populações inteiras às dívidas estatais, fraudes corporativas e desvio de fundos (HARVEY, 2013a).

Nesse sentido, o Estado passa a ter um caráter necessário, “seja porque pode dispor de seus ativos para mitigar as crises de sobreacumulação, seja porque produz capital fictício, seja por sua atribuição de formular e impor as leis, seja, finalmente, porque detém o monopólio da violência” (ALMEIDA FILHO; PAULANI, 2011, p. 256).

Bens que até então eram concebidos como públicos, passaram a ser privatizados com a finalidade de assegurar a manutenção dos ganhos e dividendos dos investidores. Conforme HARVEY (2013a),

todo tipo de utilidade pública [...] foi privatizado em alguma medida por todo o mundo capitalista [...] a passagem de direitos de propriedade comum, obtidos ao longo de anos de dura luta de classes [...] ao domínio privado tem sido uma das egrégias políticas de espoliação, com frequência imposta contrariando a ampla vontade da população. Todos esses processos equivalem à transferência de ativos do domínio público e popular aos domínios privados e de privilégio de classe. (HARVEY, 2013a, p. 172-173).

A redistribuição via Estado é comumente marcada por políticas que beneficiam a parcela mais rica da população, em detrimento dos mais pobres. Isto ocorre, pois, o Estado acaba promovendo “esquemas de privatização e cortes de gastos públicos que sustentam o salário social. Mesmo quando a privatização parecer favorável às classes baixas, seus efeitos de longo prazo podem ser negativos” (HARVEY, 2008, p. 176). Quando falamos da criação de condições para a iniciativa privada no setor de saneamento, estamos falando de um Estado capitalista, em um contexto neoliberal, que por meio das suas ações cria mecanismos que possibilitam a acumulação e a reprodução do capital.

Nesse sentido, HARVEY (2008) afirma que estamos diante de

um tipo peculiar de aparelho de Estado cuja missão fundamental foi criar condições favoráveis à acumulação lucrativa do capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros [...]. As liberdades que encarna refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro. (HARVEY, 2008, p. 80).

A PPP estabelece o obscurecimento do processo produtivo da infraestrutura. Cria-se a ideologia de que a produção de infraestrutura e a operação dos serviços públicos, públicos só são eficientes quando realizados pelo setor privado.

Com isto, se fortalece o discurso de um Estado ineficiente e incapaz de realizar obras e serviços de boa qualidade para a população. Estipula-se um preço, um tributo

que precisa ser pago pelo conjunto da sociedade que deseja ter acesso ao bem e serviço produzidos via parceria privada, de melhor qualidade.

De acordo com BORJA (2017, s/p), “no capitalismo avançado e financeirizado a fronteira entre o público e o privado fica cada vez mais tênue”, o que não significa dizer que no período da grande indústria concorrencial e monopolista tenha sido diferente, pois tanto antes como agora o papel do Estado é garantir a valorização do e a reprodução do capital.

Seguindo o raciocínio, SANTANA; RODRIGUES JÚNIOR (2006) apontam o caráter rentista que as políticas do Estado têm assumido na atualidade. Conforme os autores, os governos estão,

a serviço da acumulação financeirizada do capital. E esta, afinal, é a questão que está por trás de tantas outras. A principal fonte de gastos públicos vem a ser, justamente, aquela voltada para atender aos juros e rendimentos demandados pelo capital financeiro. Este é o maior compromisso do orçamento do Estado brasileiro, por exemplo, pagar credores e remunerar capital financeiro (SANTANA; RODRIGUES JÚNIOR, 2006, p. 171).

Neste ínterim, o saneamento básico, mais especificamente o esgotamento sanitário, tem se apresentado como nova frente de expansão do capital em busca de remuneração. A criação do marco regulatório para o setor e os investimentos públicos anunciados para esta área foram fundamentais para despertar o interesse dos grandes grupos empresariais em busca de novas oportunidades de remuneração.

A criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB), pela Lei 13.329/2016 (BRASIL, 2016), serve de exemplo para demonstrar a influência política e econômica das grandes empresas sobre o poder público.

Trata-se de um mecanismo institucional, criado com o objetivo de estimular a empresa prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos, por meio da isenção à contribuição ao Programa de Integração Social – PIS, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

O REISB se estenderá até o ano de 2026, e não se aplica às empresas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, mas abrange as grandes empresas do setor de saneamento.

As mudanças na legislação, em torno do saneamento básico, não foram realizadas ao acaso. Trata-se de estratégias articuladas pelas alianças entre os agentes privados e públicos, onde as grandes empresas empenham-se no sentido de influenciar a política pública e a elaboração e aprovação de leis, conforme os seus interesses de capitalização.

Tais articulações refletem o que já anunciava LEFEBVRE (1999), ao argumentar que “no capitalismo, a base econômica comanda. O econômico domina. As estruturas e superestruturas organizam as relações de produção (o que em nada exclui os atrasos, os distanciamentos e as disparidades)” (LEFEBVRE, 1999, p. 112).

De acordo com o cruzamento dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2019) e do Sistema de Informações do Segmento Privado do Setor Saneamento (SPRIS, 2018)³¹, no ano de 2020, 70% dos serviços de água e esgoto eram operados por companhias estaduais de saneamento, 26% dos serviços eram operados por empresas municipais e 7% dos serviços de água e esgoto eram operados por empresas privadas, considerando formas de prestação de serviços indiretas por empresas privadas (PPPs, subdelegações e locações de ativos)³².

Apesar da participação ainda tímida do setor privado frente às empresas estatais, a operacionalização e a produção dos serviços de água e esgoto nas cidades brasileiras mostram-se como frentes de expansão bastante promissoras para os empresários do saneamento, os quais têm almejado novas possibilidades de investimentos e de rentabilidade no setor, tendo como base, a Meta do Plansab para o ano de 2033.

Na assinatura do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), em 2013, ficou estabelecido que os municípios brasileiros deveriam cumprir as metas de universalização dos serviços de saneamento, como rede de esgoto e água tratada, à população até 2033. No que se refere ao esgotamento sanitário, a meta do Plansab é

³¹ O SPRIS é o sistema de informações e dados das empresas privadas de saneamento básico, instituído no âmbito da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) /Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (SINDCON).

³² Para cálculo da participação privada em relação ao total de municípios do Brasil, foi considerada a soma dos contratos dos anos de 2020 e 2021. Sendo assim, tivemos o acréscimo de 98 municípios, fazendo com que as empresas privadas tenham uma representatividade de 7% dos municípios do Brasil em 2021 (SPRIS, 2021).

atingir o total de 208 milhões de habitantes contando com coleta e tratamento de esgoto com uma extensão de rede no total de 614,2 km, até 2033.

Cientes da impossibilidade de se alcançar a meta proposta até a data estipulada de acordo com o modelo de operação até então vigente, os empresários do setor apontaram como alternativa a atualização e a flexibilização do marco regulatório do saneamento para se alcançar os objetivos propostos, permitindo assim uma maior participação do setor privado no saneamento rumo à dita universalização dos serviços de água e esgoto no país.

Até o ano de 2020, cerca de 107,5 milhões de habitantes contavam com coleta e tratamento de esgoto no Brasil, gerando um déficit de 53,3 milhões ainda sem atendimento para se alcançar a meta do Plansab. Em relação a extensão de rede, no mesmo ano, haviam 325,5 mil km de rede realizada dos 614, 2 mil km de rede prevista para 2033, gerando um déficit de 95,7 mil km de extensão de rede (SPRIS, 2021).

Apesar de corresponder a apenas 7% do mercado, as concessões privadas de saneamento representaram 33% do total investido pelos operadores públicos e privados no setor. Visando maiores investimentos com a modificação do marco regulatório do setor em 2020, a projeção da associação que reúne as empresas privadas de saneamento é que mais privatizações e concessões administrativas sejam realizadas ampliando-se, assim, tanto o número de empresas privadas quanto o montante de investimentos particulares no setor.



Gráfico 2: Investimentos realizados no setor (R\$ bilhões, valores constantes em 2018).

Fonte: SPRIS (2009-2019) e SNIS (2009-2019).



Gráfico 3: Evolução dos investimentos do setor privado no saneamento básico (R\$ bilhões, 2009-2019).

Fonte: SPRIS (2009-2019) e SNIS (2009-2019).

Desde os anos 2000, a participação do setor privado no saneamento básico segue num crescente tanto em relação ao número de contratos firmados, como ao número de municípios que passaram a ser atendidos por operadores privados. De acordo com o SPRIS (2021) no ano 2000, os operadores privados estavam presentes em 81 municípios brasileiros com 29 contratos firmados.

Em 2010, registrou-se a presença de operadores privados em 148 municípios com o total de 79 contratos firmados. Já em 2020, são 389 municípios brasileiros contando com operadores privados no saneamento, sendo 191 contratos firmados pelos agentes privados nos serviços de saneamento.

Dos dados citados acima, vale ressaltar que dos 389 municípios atendidos pelos operadores privados 42% possuem até 20 mil habitantes; 22% possuem entre 20 e 50 mil habitantes; 22% possuem entre 50 e 200 mil habitantes e 14% possuem acima de 200 mil habitantes.

Com as alterações do marco regulatório, os estados da federação deverão estabelecer as Unidades Regionais de Saneamento básico até o final de 2021, com isso, a tendência é que se aumente a parcela de cidades médias e grandes a contarem com operadores privados através de novas privatizações e PPP.

As companhias municipais e estaduais de saneamento correspondem à maior participação no setor de saneamento básico do Brasil. Entre as 50 maiores empresas

de saneamento no ano de 2020, apenas 2 empresas privadas estavam entre as 10 primeiras posições, a citar, a Aegea e a BRK Ambiental (SANEAMENTO AMBIENTAL, 2020).

Trata-se de um cenário que o setor privado deseja mudar. A Lei do Saneamento de 2020 (Lei Federal nº 14.026/2020), foi muito comemorada pelo setor privado por facilitar a entrada dos grupos privados nos serviços de saneamento e conferir “maior segurança” aos capitais investidos pelo setor privado na exploração dos serviços de água e esgoto.

As grandes companhias estaduais participaram com quase 83% do total da receita arrecadada por todas as companhias de saneamento. Somando-se as dez maiores empresas da categoria estadual, observa-se que elas responderam por uma receita de R\$42,35 bilhões, ou cerca de 72% do total.

A Sabesp, que é a maior companhia de saneamento do país, obteve sozinha a receita de R\$16,1 bilhões, o que significou aproximadamente 27,5% do valor total das companhias listadas pelo levantamento, em 2019.

As dez maiores companhias estaduais, pela ordem são: Sabesp (São Paulo), Cedae (Rio de Janeiro), Copasa (Minas Gerais), Sanepar (Paraná), Corsan (Rio Grande do Sul), Embasa (Bahia), Compesa (Pernambuco), Saneago (Goiás), Caesb (Distrito Federal) e Cagece (Ceará) (SANEAMENTO AMBIENTAL, 2020).

A Cesan, companhia estadual de saneamento que opera a maior parte dos serviços de água e esgoto nos municípios do Espírito Santo, aparece na 16ª posição entre as 50 maiores empresas de saneamento básico no país.

Vale ressaltar que três das grandes companhias estaduais (Sabesp, Sanepar e Copasa) contam com a participação de capital privado, embora seu controle acionário esteja nas mãos do estado.

Tabela 3: As maiores empresas do saneamento básico no Brasil, segundo a receita líquida.

Posição	Empresa	Categoria	Receita Líquida	Lucro Líquido	Investimentos 2018	Investimentos 2019
1	Sabesp	Estadual	R\$ 16.100.000.000,00	R\$ 2.800.000.000,00	R\$ 4.200.000.000,00	R\$ 13.900.000.000,00
2	Cedae	Estadual	R\$ 5.433.386.000,00	R\$ 832.379.000,00	-	-
3	Copasa	Estadual	R\$ 4.172.000.000,00	R\$ 579.000.000,00	R\$ 428.400.000,00	R\$ 750.000.000,00
4	Sanepar	Estadual	R\$ 4.162.000.000,00	R\$ 892.487.000,00	R\$ 1.030.000.000,00	R\$ 880.500.000,00
5	Corsan	Estadual	R\$ 2.693.600.000,00	R\$ 292.087.000,00	R\$ 364.125.000,00	R\$ 443.340.000,00
6	Embasa	Estadual	R\$ 2.602.001.029,94	R\$ 99.445.507,21	R\$ 396.000.000,00	R\$ 647.800.000,00
7	Aegea	Privada	R\$ 2.485.782.758,95	R\$ 625.060.089,23	R\$ 642.215.457,86	R\$ 677.580.346,15
8	Compesa	Estadual	R\$ 2.143.225.211,49	R\$ 208.618.665,13	R\$ 732.000.000,00	R\$ 1.000.000.000,00
9	Saneago	Estadual	R\$ 2.069.054.000,00	-R\$ 95.637.000,00	R\$ 289.712.000,00	R\$ 690.000.000,00
10	BRK Ambiental	Privada	R\$ 1.733.812.892,25	R\$ 368.908.792,83	R\$ 725.160.885,46	R\$ 1.410.421.594,37
11	Caesb	Estadual	R\$ 1.639.383.728,10	-R\$ 247.439.509,94	R\$ 275.597.990,47	R\$ 426.816.840,00
12	Cagece	Estadual	R\$ 1.343.850.000,00	-R\$ 29.217.000,00	R\$ 182.200.000,00	R\$ 368.000.000,00
13	Casan	Estadual	R\$ 1.197.061.000,00	-R\$ 119.225.000,00	R\$ 238.400.000,00	R\$ 1.500.000.000,00 ₂
14	Águas do Brasil	Privada	R\$ 1.070.906.837,54	R\$ 226.988.003,50	R\$ 127.837.087,85	R\$ 223.420.194,85
15	Sanasa	Municipal	R\$ 846.136.000,00	R\$ 119.176.000,00	R\$ 58.934.001,55	R\$ 149.891.207,00

16	Cesan	Estadual	R\$ 813.114.000,00	R\$ 191.791.000,00	R\$ 226.115.595,00	R\$ 373.295.943,00
17	Iguá Saneamento	Privada	R\$ 786.400.000,00	R\$ 162.402.000,00	R\$ 296.300.000,00	R\$ 447.000.000,00
18	Cagepa	Estadual	R\$ 782.282.000,00	R\$ 109.800.000,00	R\$ 66.071.000,00	R\$ 67.800.000,00
19	Caern	Estadual	R\$ 645.669.000,00	-R\$ 10.720.000,00	R\$ 274.878.000,00	R\$ 466.785.333,00
20	DMAE Porto Alegre	Municipal	R\$ 589.000.000,00	R\$ 213.000.000,00	R\$ 69.800.000,00	-
21	Deso	Estadual	R\$ 570.940.175,00	R\$ 4.049.520,00	R\$ 390.000.000,00*	-
22	Sanesul	Estadual	R\$ 506.100.000,00	R\$ 95.490.000,00	R\$ 122.300.000,00	R\$ 246.000.000,00
23	Caema	Estadual	R\$ 417.048.000,00	-R\$ 170.926.000,00	R\$ 281.121,00	R\$ 651.888,00
24	GS Inima	Privada	R\$ 325.582.000,00	R\$ 35.177.000,00	R\$ 105.418.705,00	R\$ 90.749.267,00
25	SAAE Sorocaba	Municipal	R\$ 264.676.580,99	-	R\$ 19.383.980,36	R\$ 77.705.000,00
26	Casal	Estadual	R\$ 255.322.130,00	R\$ 12.421.530,00	R\$ 39.372.675,53	
27	Cosanpa	Estadual	R\$ 248.733.451,44	-R\$ 246.903.564,32	-	-
28	DAE Jundiá	Municipal	R\$ 247.676.188,49	-R\$ 2.016.912,77	R\$ 16.862.837,96	R\$ 29.067.769,00
29	DAE Ribeirão Preto	Municipal	R\$ 243.819.861,71	R\$ 138.254.274,68	R\$ 6.189.618,00	R\$ 38.266.000,00
30	Semae Piracicaba	Municipal	R\$ 215.088.842,44	R\$ 31.713.476,91	R\$ 90.657.113,53	R\$ 98.343.450,00

31	DMAE Uberlândia	Municipal	R\$ 201.229.565,89	R\$ 53.358.653,07	R\$ 86.466.373,63	R\$ 102.045.000,00
32	Cesama	Municipal	R\$ 193.778.844,56	R\$ 39.960.826,39	R\$ 24.569.183,71	R\$ 85.701.963,40
33	Agespisa	Estadual	R\$ 183.396.385,49	-R\$ 2.599.640,11	-	-
34	Semae São José do Rio Preto	Municipal	R\$ 182.534.652,48	-	R\$ 22.520.010,96	R\$ 50.000.000,00
35	DAAE Araraquara	Municipal	R\$ 123.522.310,00	R\$ 11.099.588,71	R\$ 22.110.000,00	R\$ 26.380.000,00
36	Sanep	Municipal	R\$ 122.094.526,92	R\$ 2.241.390,05	R\$ 6.169.727,96	R\$ 40.721.000,00
37	Caerd	Estadual	R\$ 121.124.908,92	-R\$ 48.244.792,88	R\$ 48.462,21	-
38	Semae São Leopoldo	Municipal	R\$ 93.349.144,08	R\$ 7.999.728,29	R\$ 7.867.357,94	R\$ 10.549.623,00
39	Caerr	Estadual	R\$ 86.865.000,00	-R\$ 77.594.000,00	-	-
40	Samae Mogi Guaçu	Municipal	R\$ 43.789.389,79	R\$ 24.148,76	R\$ 5.225.003,56	R\$ 28.205.883,29
41	SAE Ourinhos	Municipal	R\$ 41.717.770,95	-	R\$ 470.590,71	R\$ 3.200.000,00
42	Demsur	Municipal	R\$ 40.631.544,99	R\$ 11.572.060,39	R\$ 1.180.368,60	R\$ 5.092.840,00
43	SAAE Barretos	Municipal	R\$ 37.987.096,19	R\$ 4.504.600,12	R\$ 1.322.164,28	R\$ 5.813.644,62
44	DAE Bagé	Municipal	R\$ 35.680.406,58	-	R\$ 3.724.329,73	R\$ 1.354.433,76

45	SAE Ituiutaba	Municipal	R\$ 32.031.608,80	R\$ 8.785.293,89	R\$ 5.030.382,21	R\$ 7.676.044,51
46	Samae Brusque	Municipal	R\$ 30.437.134,95	R\$ 32.388.314,26	R\$ 798.639,63	R\$ 6.200.000,00
47	DAE Penápolis	Municipal	R\$ 26.001.739,28	-R\$ 544.495,29	R\$ 1.313.884,99	R\$ 2.046.250,49
48	SAAE Itabirito	Municipal	R\$ 20.486.183,23	R\$ 20.486.183,23	R\$ 2.313.501,09	R\$ 2.381.614,00
49	SAAE São Mateus	Municipal	R\$ 11.907.790,00	-	R\$ 59.618,41	-
50	Caesa	Estadual	R\$ 8.737.276,14	-R\$ 925.275,83	-	-
TOTAL			R\$ 58.240.954.967,58	R\$ 7.178.676.455,51	R\$ 10.962.404.389,39	R\$ 23.880.803.129,44

Fonte: SANEAMENTO AMBIENTAL, 2020; SNIS (2019).

Apesar de participar com apenas cinco grupos empresariais no levantamento das maiores empresas de saneamento, o setor privado responde por uma receita de R\$6,4 bilhões, ou aproximadamente 11% da receita total.

Entre as empresas privadas, a Aegea é a que possui a maior receita líquida, auferindo R\$2,48 bilhões, representando quase 39% dos grupos privados de saneamento. A BRK Ambiental é a segunda maior empresa, com receita líquida de R\$ 1,73 bilhões, seguida pela Águas do Brasil (R\$1,07 bilhão), Iguá Saneamento (R\$ 786 milhões) e GS Inima Brasil (R\$ 325,5 milhões)³³.

Em relação ao resultado financeiro, as companhias estaduais também lideram entre as empresas do setor. Puxadas pela Sabesp, que obteve um retorno de R\$2,8 bilhões; pela Sanepar, com R\$892,4 bilhões e pela Cedae, com R\$832 milhões de retorno financeiro.

Somente uma empresa privada figura entre as 5 maiores em retorno financeiro, a Aegea, com um resultado financeiro de R\$625 milhões, ocupa a quarta colocação. Entre as dez empresas que obtiveram os maiores resultados, figuram ainda a Copasa (estadual), BRK Ambiental (privada), Corsan (estadual), Águas do Brasil (privada), DMAE Porto Alegre (municipal) e Compesa (estadual). Na média geral as empresas e autarquias tiveram um resultado de R\$ 7,1 bilhões, o que equivale a cerca de 12% do total da receita³⁴.

³³ SANEAMENTO AMBIENTAL, 2020.

³⁴ SANEAMENTO AMBIENTAL, 2020.

Tabela 4: Panorama da participação privada no setor de saneamento básico no Brasil.

Municípios Atendidos	Concessionária	Acionista Majoritário	Modalidade do Contrato	Data do Contrato	Prazo (Anos)	População total atendida	Investimento (R\$ Milhões)	
							Comprometido total do contrato	Materializado em 2017
ALAGOAS								
Arapiraca Campo Grande Coité do Noia Craíbas do Nunes Feira Grande Girau do Ponciano Igaci Lagoa da Canoa Olho D'água Grande São Brás	Agreste Saneamento	Iguá Saneamento	PPP Água	2012	30	279.026	261,79	investimentos concluídos
Maceió	SANAMA – Saneamento Alta Maceió	GS Inima Brasil	PPP Esgoto	2014	30	270.000	168,50	0,83

11	2					549.026	430,29	0,83
AMAZONAS								
Manaus	Águas de Manaus	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2000	45	2.207.525	2,976.68	72,95
1	1					2.207.525	2,976.68	72,95
BAHIA								
Lauro de Freitas Salvador	BRK Ambiental Jaguaribe	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2006	15	1.100.000	261,13	investimentos concluídos
2	1					1.100.000	261,13	-
ESPÍRITO SANTO								
Cachoeiro de Itapemirim	BRK Ambiental Cachoeiro de Itapemirim	BRK Ambiental	Concessão Plena	1998	50	207.396	326,03	6,91
Serra	Ambiental Serra	Aegea Saneamento e Participações	PPP Esgoto	2014	30	326.156	576,70	42,70

Vila Velha	Ambiental Vila Velha	Aegea Saneamento e Participações	PPP Esgoto	2017	30	174.250	684,00	0,89
3	3					707.802	1.586,73	50,49
GOIÁS								
Aparecida de Goiânia Jataí Rio Verde Trindade	BRK Ambiental Goiás	BRK Ambiental	Subdelegação Esgoto	2013	30	923.904	951,01	109,38
4	1					923.904	951,01	109,38
MARANHÃO								
Timon	Águas de Timon	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2015	30	145.702	207,00	70,23
São José de Ribamar Paço do Lumiar	BRK Ambiental Maranhão	BRK Ambiental	Concessão Plena	2015	35	175.107	450,00	33,60
3	2					320.809	657,00	103,83
MATO GROSSO								

Alta Floresta	Águas Alta Floresta	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2002	30	43.693	47,28	0,97
Arenópolis	Águas de Arenópolis	Nascimento Engenharia	Concessão Parcial Água	2001	30	9.455	n.d.	0,07
Barra do Garças	Águas de Barra do Garças	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2003	30	60.661	59,24	4,66
Campo Verde	Águas de Campo Verde	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2001	30	36.561	33,96	7,15
Canarana	Águas Canarana	Iguá Saneamento	Concessão Parcial Água	2000	40	17.770	34,43	1,23
Carlinda	Águas de Carlinda	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Parcial Água	2004	30	5.970	7,37	0,02
Cláudia	Águas de Cláudia	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2004	30	8.848	14,36	0,41
Colíder	Águas Colíder	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2002	30	26.484	38,15	0,92

Comodoro	Águas Comodoro	Iguá Saneamento	Concessão Parcial Água	2007	30	13.868	7,21	0,48
Confresa	Águas de Confresa	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2014	30	12.897	105,74	2,19
Cuiabá	Águas Cuiabá	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2012	30	620.832	1.564,55	42,29
Diamantino	Águas de Diamantino	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2014	30	18.701	49,12	2,25
Guarantã do Norte	Águas de Guarantã Ltda.	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2001	30	25.739	40,64	0,54
Jangada	Águas de Jangada	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2004	30	4.846	5,85	0,07
Jauru	Águas de Jauru	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2012	30	6.924	21,60	0,48
Juara	Concessionária Águas de Juara	Pereira Campanha	Concessão Plena	2001	30	28.840	8,00	1,02

Marcelândia	Águas de Marcelândia	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2003	30	9.485	31,20	0,13
Matupá	Águas de Matupá	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2001	30	14.902	29,29	0,42
Nobres	Empresa de Saneamento de Nobres	Encomind Engenharia	Concessão Plena	1999	30	12.600	2,60	n.d.
Nortelândia	Águas de Nortelândia	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Parcial Água	2002	50	5.809	2,39	0,03
Nova Canaã do Norte	Águas de Canaã	Construtora Premier	Concessão Parcial Água	1905	30	12.388	15,88	0,48
Nova Xavantina	Setae - Serviço de Tratamento de Água e Esgoto - Nova Xavantina	Setae - Serviço de Tratamento de Água e Esgoto	Concessão Plena	2001	30	16.544	n.d.	0,59

Novo São Joaquim	Setae - Serviço de Tratamento de Água e Esgoto - Novo São Joaquim	Setae - Serviço de Tratamento de Água e Esgoto	Concessão Parcial Água	2001	30	3.117	n.d.	investimentos concluídos
Paranatinga	Águas de Paranatinga	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2015	30	17.034	46,89	0,60
Pedra Preta	Águas de Pedra Preta	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2003	29	16.397	52,55	2,02
Peixoto de Azevedo	Águas de Peixoto de Azevedo	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2000	30	20.530	36,00	3,56
Poconé	Águas de Poconé	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Parcial Água	2008	16	21.144	45,10	0,20

Pontes e Lacerda	Águas Pontes e Lacerda	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2000	30	37.000	30,15	1,32
Porto Esperidião	Águas de Porto Esperidião	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2012	30	5.755	12,32	0,06
Primavera do Leste	Águas de Primavera	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2000	30	61.038	48,22	3,27
Santa Carmem	Águas de Santa Carmem	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Parcial Água	2001	30	4.195	7,10	0,08
São José do Rio Claro	Águas de São José Ltda	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2008	30	14.767	17,93	0,05
Sapezal	Naturágua	Naturágua	Concessão Parcial Água	2000	30	21.259	n.d.	0,61
Sinop	Águas de Sinop	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2014	30	139.935	543,45	12,18
Sorriso	Águas de Sorriso	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2000	30	87.815	64,00	12,36

União do Sul	Águas de União do Sul	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2000	30	2.563	8,62	0,05
Vera	Águas de Vera Ltda.	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2004	37	8.026	36,89	0,33
37	37					1.474.392	3.068,07	103,11
MATO GROSSO DO SUL								
Campo Grande	Águas Guariroba	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2000	60	860.943	1.615,51	75,57
1	1					860.943	1.615,51	75,57
MINAS GERAIS								
Araújos	Sana Rj Concessionária de Saneamento Básico	Global Engenharia. Planex Consultoria	Concessão Plena	2002	30	7.697	1,19	0,61
Bom Sucesso	Águas de Bom Sucesso	Global Engenharia. Planex Consultoria	Concessão Plena	2002	25	17.320	3,09	0,16

Pará de Minas	Águas de Pará de Minas	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	2015	35	91.530	229,83	11,24
Paraguaçu	Coságua	Global Engenharia. Planex Consultoria	Concessão Plena	2000	30	19.819	5,28	0,08
Belo Horizonte Betim Contagem Ibité Igarapé Lagoa Santa Mário Campos Pedro Leopoldo Ribeirão das Neves Santa Luzia São Joaquim de Bicas São José da Lapa Sarzedo Vespasiano	Sistema Rio Manso	BRK Ambiental	PPP Água	2013	15	1.325.800	625,00	investimentos concluídos
18	5					1.462.166	864,39	12,09
PARÁ								
Barcarena	Águas de São Francisco	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2014	30	32.085	188,64	2,23

Bom Jesus do Tocantins Santana do Araguaia São Domingos do Araguaia São João do Araguaia	BRK Ambiental Araguaia Saneamento	BRK Ambiental	Concessão Plena	2015	30	46.888	80,88	0,20
Curionópolis Eldorado dos Carajás São Geraldo do Araguaia Tucumã Xingua	Saneatins	BRK Ambiental	Concessão Plena	2007	30	106.395	240,80	3,05
Novo Progresso	Águas de Novo Progresso	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2003	30	17.802	15,04	0,86
Redenção	BRK Ambiental Redenção	BRK Ambiental	Concessão Plena	2012	30	36.931	n.d.	0,67
12	5				240.101		525,36	7,02
PARANÁ								
Paranaguá	Paranaguá Saneamento	Iguá Saneamento	Concessão Plena	1997	45	149.683	464,08	15,21
1	1					149.683	464,08	15,21

PERNAMBUCO								
Abreu e Lima Araçoiaba Cabo de Sto. Agostinho Camaragibe Goiana Igarassu Ipojuca Itamaracá Itapissuma Jaboatão dos Guararapes Moreno Olinda Paulista Recife São Lourenço da Mata	BRK Ambiental Atlântico	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2013	35	3.965.548	2.954,94	304,21
15	1					3.965.548	2.954,94	304,21
PIAUI								
Teresina	Águas de Teresina	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2017	30	825.015	1.700,00	26,94
1	1					825.015	1.700,00	26,94
RIO DE JANEIRO								
Araruama Saquarema Silva Jardim	Águas de Juturnaíba	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	1997	50	217.735	241,90	9,48

Armação de Búzios Arraial do Cabo Frio Iguaba Grande São Pedro da Aldeia	Prolagos	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	1998	43	336.897	1.394,26	46,78
Campos dos Goytacazes	Águas do Paraíba	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	1996	45	465.773	696,57	27,32
Guapimirim	Fontes da Serra	Emissão Engenharia	Concessão Parcial Água	2000	30	42.180	14,07	0
Macaé	BRK Ambiental Macaé	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2012	30	46.643	643,37	22,97
Niterói	Águas de Niterói	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	1997	50	499.028	516,30	20,77
Nova Friburgo	Águas de Nova Friburgo	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	1999	40	162.260	133,00	8,55
Paraty	Águas de Paraty	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	2014	30	30.000	146,17	0,13
Petrópolis	Águas do Imperador	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	1997	45	290.980	158,20	6,94

Resende	Águas de Agulhas Negras	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	2007	30	121.637	136,33	7,35
Rio das Ostras	BRK Ambiental Rio das Ostras	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2007	15	127.171	385,00	0
Rio de Janeiro	Zona Oeste Mais	BRK Ambiental. Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Parcial Esgoto	2012	30	1.751.631	2.552,00	47,31
Santo Antônio de Pádua	Águas de Santo Antônio	CONASA	Concessão Parcial Água	2004	30	41.312	9,03	0
São João de Meriti	Águas de Meriti	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Parcial Esgoto	2013	30	285.535	337,00	0,38
20	14					4.418.782	7.363,19	197,99
RIO GRANDE DO SUL								
São Gabriel	São Gabriel Saneamento	Solvi	Concessão Plena	2012	30	62.367	100,79	2,14

Uruguaiana	BRK Ambiental Uruguaiana	BRK Ambiental	Concessão Plena	2011	30	126.976	169,83	21,23
2	2					189.343	270,62	23,37
RONDÔNIA								
Ariquemes	Águas de Ariquemes	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2016	30	38.874	212,17	10,47
Buritis	Águas de Buritis	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2015	30	21.850	95,35	0,65
Pimenta Bueno	Águas de Pimenta Bueno	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2015	30	30.855	63,41	4,84
Rolim de Moura	Águas de Rolim de Moura	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2016	30	43.197	107,10	3,83
4	4					134.776	478,02	19,79
SANTA CATARINA								

Balneário Gaivota	Gaivota Saneamento	Atlantis Saneamento	Concessão Plena	2018	35	10.444	163,54	0
Blumenau	BRK Ambiental Blumenau	BRK Ambiental	Concessão Parcial Esgoto	2010	35	139.631	302,80	16,43
Bombinhas	Águas de Bombinhas	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2016	35	18.623	142,70	35,43
Camboriú	Águas de Camboriú	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2015	35	79.289	131,12	10,95
Gravatal	Gravatal Saneamento	Atlantis Saneamento	Concessão Plena	2018	30	10.966	38,31	0
Itapema	Águas de Itapema	Conasa Infraestrutura	Concessão Plena	2004	40	59.667	n.d.	12,35
Itapoá	Itapoá Saneamento	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2012	30	18.943	189,03	7,39

Jaguaruna	Águas de Jaguaruna	Atlantis Saneamento	Concessão Parcial Água	2007	35	22.000	n.d.	0,09
Jaguaruna	Jaguaruna Saneamento	Atlantis Saneamento	Concessão Parcial Água	2016	40	20.000	44,64	2,00
Penha	Águas de Penha	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2015	35	29.223	171,02	4,05
São Francisco do Sul	Águas de São Francisco do Sul	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2014	35	48.060	63,02	6,09
Tubarão	Tubarão Saneamento	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2012	30	104.822	419,36	4,14
12	12					561.668	1.665,55	98,91
SÃO PAULO								

Álvares Florence	Datema Ambiental Saneamento Básico	Dqt - Saneamento Básico E Meio Ambiente	Concessão Plena	2012	30	2.579	n.d.	0,19
Andradina	Águas de Andradina	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2010	30	53.531	86,54	6,12
Araçatuba	Samar - Soluções Ambientais de Araçatuba	GS Inima Brasil	Concessão Plena	2012	30	192.096	368,47	13,94
Araçoiaba da Serra	Águas de Araçoiaba	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	2009	30	31.662	30,06	1,56
Arujá Ferraz de Vasconcelos Guarulhos Itaquaquecetuba Mauá Mogi das Cruzes Poá	Águas Spat Saneamento	Iguá Saneamento	PPP Água	2008		5.000.000	383,00	1,32

Santo André São Paulo (Zona Leste) Suzano								
Atibaia	Atibaia Saneamento	Iguá Saneamento	PPP Esgoto	2012	30	95.855	236,46	18,46
Barueri Carapicuíba Cotia Itapevi Jandira Santana de Parnaíba Vargem Gde. Paulista	Sistema de São Lourenço da Serra	CGGC				1.500.000	2.214,00	500,00
Birigui	Aqua Pérola	Latam Water Participações	Concessão Parcial Água	1994	15	45.406	2,25	investimentos concluídos
Campinas	BRK Ambiental Capivari	BRK Ambiental	Locação de ativos Esgoto	2007	20	52.559	153,00	n.a.
Campos de Jordão	Araucária Saneamento	GS Inima Brasil	Locação de ativos Esgoto	2010	23	76.000	116,61	investimentos concluídos
Casa Branca	Águas de Casa Branca	Perenge Engenharia	Concessão Plena	2018	30	30.000	62,42	0
Castilho	Águas de Castilho	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2010	30	15.366	23,50	0,98

Guará	Águas de Guará	Latam Water Participações	Concessão Plena	2000	25	21.129	3,72	0,13
Guarulhos	Sagua - Soluções Ambientais de Guarulhos	OAS Soluções Ambientais	PPP Esgoto	2014	30	1.198.019	1.116,00	0
Guaratinguetá	Guaratinguetá Saneamento	Iguá Saneamento	PPP Esgoto	2008	30	103.690	140,87	7,34
Holambra	Águas de Holambra	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2013	30	14.012	78,88	8,44
Jaú	Águas de Jahu	Saneamento Ambiental Águas do Brasil	Concessão Plena	2014	35	141.786	165,00	5,99
Jaú	Águas de Mandaguahy	SGA - Sistema de Gestão Ambiental	Concessão Parcial Água	1998	30	57.560	33,70	investimentos concluídos

Jundiaí	Companhia de Saneamento de Jundiaí	Trail Infraestrutura	Concessão Parcial Esgoto	1996	35	414.810	250,00	0,58
Limeira	BRK Ambiental Limeira	BRK Ambiental	Concessão Plena	1995	44	291.931	135,47	18,26
Mairinque	Saneaqua Mairinque	BRK Ambiental	Concessão Plena	2010	30	46.894	82,44	3,54
Matão	Águas de Matão	Aegea Saneamento e Participações	Concessão Plena	2013	30	82.307	75,02	5,56
Mauá	BRK Ambiental Mauá	BRK Ambiental	Concessão Parcial Esgoto	2003	30	422.783	233,00	1,76
Mineiros do Tietê	Águas de Mineiros	Latam Water Participações	Concessão Plena	1996	30	12.239	6,30	0,19
Mirassol	Sanessol	Aviva Ambiental. Iguá Saneamento	Concessão Plena	2007	30	56.338	92,49	3,25

Mogi Mirim	Sesamm - Serviços de Saneamento de Mogi Mirim	GS Inima Brasil	Concessão Parcial Esgoto	2008	30	60.500	91,68	0,28
Palestina	Empresa de Saneamento de Palestina - ESAP	Aviva Ambiental. Iguá Saneamento	Concessão Plena	2007	30	10.450	24,48	2,55
Paraibuna	CAEPA - Cia de Água e Esgoto de Paraibuna	GS Inima Brasil	Concessão Plena	2015	30	18.125	15,81	0,47
Piquete	Águas Piquete	Iguá Saneamento	Concessão Plena	2010	30	14.107	26,15	0,23
Piracicaba	Águas do Mirante	Aegea Saneamento e Participações	PPP Esgoto	2012	30	400.949	332,63	13,58

Porto Ferreira	BRK Ambiental - Porto Ferreira S.A.	BRK Ambiental	Concessão Plena	2011	30	54.438	72,84	5,49
Ribeirão Preto	Ambient	GS Inima Brasil	Concessão Parcial Esgoto	1995	38	682.302	362,42	49,19
Rio Claro	BRK Ambiental Rio Claro	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2007	30	198.413	146,35	n.d.
Salto	Sanesalto Saneamento	CONASA	Concessão Parcial Esgoto	1996	25	115.210	36,00	0,06
Santa Gertrudes	BRK Ambiental - Santa Gertrudes S.A.	BRK Ambiental	Concessão Plena	2010	30	25.364	29,40	0,35
Santa Rita do Passa Quatro	COMASA - Companhia Águas de Santa Rita	GS Inima Brasil	Concessão Plena	2016	30	27.546	27,48	0,54
São José dos Campos	Sanevap - Saneamento do Vale do Paraíba	GS Inima Brasil	Locação de ativos Esgoto	2012	23	209.826	88,37	investimentos concluídos
São Sebastião da Grama	Águas de São Sebastião da Grama	Perenge Engenharia	Concessão Plena	2016	30	13.000	16,20	2,49
Sumaré	BRK Ambiental Sumaré	BRK Ambiental	Concessão Plena	2014	30	269.793	345,30	5,21
Votorantim	Águas de Votorantim	Saneamento Ambiental Águas do BR. SGA -	Concessão Plena	2012	30	114.979	91,30	6,61

		Sistema de Gestão Ambiental						
53	40					12.173.554	7.795,61	684,65
TOCANTINS								
Palmas 46 municípios	Saneatins	BRK Ambiental BRK Ambiental	Concessão Plena	1999	30	1.209.635	1.529,02	81,63
78 municípios	ATS		Assistência técnica	1999	25			
125	2					1.209.635	1.529,02	81,63
Total de Municípios	Total de Contratos					População Total	Investimento Comprometido Total	Total de Investimento Materializado em 2017
325	135					33.474.672	37.157,20	1.987,98

Fonte: ABCON-SINDCON (2019)³⁵

³⁵ ABCON;SINDICON. **Panorama da participação privada no Saneamento no Brasil.** São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-BAIXA-final.pdf>> Acesso em: 19 jan. 2021.

A Aegea Saneamento e Participações S.A. é a maior empresa privada em saneamento presente em todas as regiões brasileiras, contabilizando cerca de 21 milhões de usuários, em 153 cidades, correspondendo a 28,7% dos contratos de concessão entre as empresas privadas (ABCON-SINDCON, 2020).

A BRK Ambiental é a segunda maior empresa privada do país em saneamento. Este grupo empresarial é responsável por 14% das concessões entre as empresas privadas, estando presente em 109 municípios, por meio de 22 contratos de concessão, atendendo a mais de 16 milhões de usuários³⁶.

Os fundos de investimento e as instituições financeiras correspondem a 58% de participações nas 05 maiores empresas privadas em saneamento, sendo que 26% das empresas particulares do setor possuem investimentos de capital estrangeiro.

No caso da Aegea Saneamento e Participações S.A. os controladores da empresa são: as famílias Toledo e Vettorazzo (71,05%), donas da Equipav S.A. Pavimentação, Engenharia e Comércio, que por meio da Grua Investimentos possui 52,77% da composição acionária; 34,34% das ações pertencem ao Fundo Soberano do Governo de Cingapura – GIC e mais recentemente, o Grupo Itaú.s.a adquiriu 12,88% da composição acionária da empresa.³⁷

O principal controlador da BRK Ambiental é o fundo Brookfield Asset Management Inc. (70% antiga Brascan), fundo de investimento canadense que gerencia ativos de US\$ 42 bilhões (cerca de R\$ 160 bilhões), atuando também, no setor imobiliário, nas concessões de estradas, de energia e logística. Com participação minoritária, tem-se o Fundo de Investimento FI-FGTS e o fundo japonês Sumitomo.³⁸

Tanto na Serra Ambiental, como em sua controladora, a Aegea, a “governança corporativa” aparece como um dos pilares fundamentais para a liquidez do negócio. Conforme CHESNAIS (2003), a governança corporativa é uma característica do regime de acumulação sob o domínio do capital fictício, que estabelece novas formas de relações entre acionistas, dirigentes das empresas e empregados, e acentua a influência da finança sobre os governos.

Nesse sentido, a inserção dos serviços públicos de saneamento na lógica de produção para o mercado se deu acompanhada de uma série de mudanças no

³⁶ ABCON-SINDCON, 2020.

³⁷ AEGEA, 2021.

³⁸ INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA (2018).

aparato jurídico e burocrático sobre a produção e a operação desse tipo de serviço. O marco regulatório do saneamento de 2020, tem ganhado atenção especial dos grupos políticos. Paralelamente, os grandes grupos empresariais pressionam o poder legislativo para estabelecer os instrumentos legais que ampliem a participação privada no setor de saneamento. A água e a coleta e o tratamento do esgoto, tornaram-se mercadorias valiosas pelas quais, cresce a disputa pelo monopólio de sua operação.

Conforme BORJA (2017), trata-se de um modelo de prestação de serviços que se assenta na lógica da governança corporativa, da eficiência econômica e da rentabilidade do capital, e não vai responder a outras lógicas, como a da justiça e da inclusão social. A entrada do capital privado no setor do saneamento traz consigo mudanças significativas na forma de se produzir e operar os serviços de água e esgoto.

Pelo novo marco do saneamento, os operadores terão que cumprir os investimentos necessários para a universalização dos serviços até 2033 – ou até 2040, nos casos excepcionais. Mas aqueles que não tiverem, serão forçados a buscar alternativas, como atrair o capital privado, para cumprirem as metas estabelecidas.

Tendo em vista que a maioria dos operadores dos serviços de água e esgoto são empresas públicas municipais e estaduais, a expectativa do setor privado é que pelo menos 10 empresas estaduais não teriam capacidade para cobrir os custos operacionais e fazer investimentos frente à nova lei, criando expectativas no mercado para novas privatizações ou formação de PPPs (ABCON;SINDCON, 2021).

Na busca por valorização, o capital assume posições em espaços onde ainda não havia penetrado. A influência política e econômica exercida pelas grandes corporações pressionam cada vez mais os Estados nacionais, principalmente pelo fato de o Estado possuir os principais mecanismos que transformam as transações econômicas no mercado.

Os governos possuem ainda um papel essencial para o capital, em especial para a “desregulamentação” dos mercados nacionais. Isto demonstra o poder do Estado de criar todo o aparato jurídico e institucional necessários para a entrada do capital de origem financeira em áreas até então não visadas, como o setor de saneamento.

No caso do leilão da Cedae, a participação do BNDES, por meio de investimento direto, pode corresponder até 65% dos investimentos para universalizar o saneamento no Rio. Caso a concessionária opte pelo apoio do BNDES para pagamento de um valor inferior a 30% da outorga fixa mínima, a quantia remanescente poderá ser

utilizada para o apoio aos investimentos do bloco ofertado, “no entanto, o total de recursos financiados não deve ultrapassar o limite de apoio de até 65% dos investimentos na modalidade direta, nem incluir itens fora da lista dos itens financiáveis” (BNDES,2021).

Para além de seu papel tradicional de financiador, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem atuado, desde 2016, na estruturação de projetos de saneamento, buscando atrair mais capital privado nacional e estrangeiro para o setor.

Em relação à PPP do esgotamento sanitário em Serra, no ano de 2018, a concessionária Ambiental Serra, controlada pela Aegea Ambiental S.A, contratou financiamento com o BNDES, destinado à expansão e à modernização dos sistemas de esgoto no valor nominal total de R\$ 230.131.593,00, para a melhoria operacional e ampliação da cobertura dos serviços de esgotamento sanitário de Serra, com vencimentos entre julho de 2021 e dezembro de 2037, por meio de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Cabe ressaltar que, contratualmente, a concessionária Serra Ambiental, possui o direito incondicional de recebimento em espécie do montante dos investimentos realizados ao final do prazo de exploração da infraestrutura, motivo pelo qual a Ambiental Serra possui um ativo financeiro junto à Cesan.

Se o concessionário presta serviços de construção ou melhoria, a remuneração recebida ou a receber pelo concessionário é registrada pelo seu preço justo. Assim, na medida em que a empresa recebe o direito (autorização) de cobrar dos usuários a prestação dos serviços públicos, ela obtém um ativo intangível. Mas, quando a concessionária possui o direito contratual incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro do poder concedente, pelos serviços de construção, trata-se então de um ativo financeiro.

Neste contexto, o setor de infraestrutura pública inseriu-se perfeitamente na lógica do rentismo. A produção do bem público pelo parceiro privado não ocorre de maneira desinteressada. Estipula-se um preço, um tributo que precisa ser pago pelo morador da cidade que deseja ter acesso ao bem produzido, cujo monopólio está nas mãos de um agente privado por um longo período de tempo.

O próprio BNDES (2021) impõe como necessária a manutenção e expansão dos investimentos dos prestadores que já os realizam, combinada com expansão do setor privado

“tanto por meio de parcerias público-privadas quanto com novas concessões, podendo ainda incluir a alienação de controle acionário de algumas das estatais. Para que os investimentos nesse contexto possam ser realizados, diversidade de fontes e financiamento de longo prazo são extremamente relevantes” (BNDES, 2021, p.22).

O projeto de desestatização do saneamento avançou muito no decorrer das últimas décadas. A criação de legislação específica (Lei de PPPs e a Lei do Saneamento), o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e a promoção de privatizações e PPPs por um órgão do próprio Governo Federal (PPI) deixam claras as alianças articuladas com os agentes privados, para a conquista e a mercantilização dos bens e serviços públicos.

No caso da PPP do esgotamento sanitário em Serra, por mais que não haja a cobrança direta da tarifa de coleta e tratamento esgoto pelo parceiro privado da população, a taxa de esgoto compõe a estrutura de cálculo utilizada pela Cesan no repasse da contraprestação mensal à empresa privada.

Além dos reajustes tarifários da taxa de coleta e tratamento de esgoto, os contratos de PPP também preveem a possibilidade de o parceiro privado solicitar o reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos sem maiores entraves.

O reequilíbrio econômico-financeiro, recomposição de preços ou revisão é o meio para se restabelecer o equilíbrio da equação financeira da relação firmada entre o poder público (contratante) e o parceiro privado (contratado), sempre que o contratado for prejudicado por superveniência de fato imprevisível, ou previsível, mas de consequências incalculáveis, retardadoras ou impeditivas da execução do objeto, conforme estabelece a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993).

Alguns requisitos são exigidos para a aprovação do reequilíbrio contratual, como uma avaliação inicial da equação econômico-financeira para verificar a elevação dos encargos em evento posterior à elaboração das propostas, assim como estabelecer as relações entre o fato gerador e suas consequências sobre a capacidade de execução do contratado. Além disso, é necessário que o solicitante apresente minuciosamente todos os elementos que eventualmente possam tornar a prestação dos serviços inexequíveis.

A maior facilidade, proporcionada pelos contratos na forma de PPP, para a aplicação do dispositivo de reequilíbrio econômico-financeiro, nos aparece como um mecanismo, uma estratégia, de elevação do preço inicialmente contratado,

possibilitando também, por conseguinte, como a elevação das rendas obtidas pelo título de concessão dos serviços de esgoto ao parceiro privado.

Isto porque, nos demais modelos de contratação, a aplicação deste dispositivo é comumente evitada por parte dos gestores públicos, principalmente, pelo receio de se submeterem às auditorias dos órgãos de fiscalização e controle.

Apesar de não necessitar de previsão em edital ou contratual para acontecer, a possibilidade da revisão/reequilíbrio econômico-financeiro já foi fixada nas cláusulas 15 e 16 do contrato de PPP entre a Cesan e a Ambiental Serra, determinando que os procedimentos para análise e decisão sobre a recomposição do equilíbrio do contrato não poderão ultrapassar 90 dias.

Dentre as medidas que a Cesan poderá adotar para efetuar o reequilíbrio do contrato estão:

- Alteração do valor do Preço Unitário que compõe a Contraprestação Mensal;
- Alteração do prazo da Concessão, observado o limite do item 3.1.1;
- Modificação das obrigações contratuais da Concessionária;
- Outra forma definida de comum acordo entre CESAN e Concessionária. (ESPÍRITO SANTO, 2014, p.47).

A prorrogação prevista na cláusula 16 do contrato, poderá ocorrer por até 05 anos, com o único objetivo de garantir a recomposição do equilíbrio contratual. Mas, para além da possibilidade de prorrogação dos contratos, destaca-se a possibilidade de alteração do Preço Unitário sobre o volume de esgoto tratado, inicialmente estipulado no contrato. Cria-se, portanto, a possibilidade de novas atribuições de preço do serviço, a pedido do parceiro privado, ainda que precise de motivação por parte da concessionária.

De maneira geral, além da própria modelagem dos contratos de PPP no âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, as cláusulas contratuais da PPP para o esgotamento sanitário de Serra demonstram o papel cumprido pelo Estado, no sentido de fornecer toda a segurança e garantia necessárias para o capital privado, financeirizado, apropriar-se dos bens públicos.

O conjunto de dispositivos jurídicos e institucionais disponibilizados através das PPPs, criam uma série mecanismos que garantem e asseguram os rendimentos do empresário capitalista sobre os investimentos no setor de infraestrutura.

Assim, a obtenção do título de concessão sobre os serviços de água e/ou esgoto na forma de PPP, contribui para a elevação do preço dos papéis das grandes

corporações, que normalmente controlam as Sociedades de Propósito Específico (SPE). Facilitam também a obtenção de investimentos e de crédito para serem utilizados pelas concessionárias.

De acordo com BORJA (2014), o financiamento do saneamento básico, nas últimas décadas, assumiu uma estrutura complexa que envolve tanto fontes públicas orçamentárias, fundos geridos por instituições financeiras federais, recursos provenientes da prestação dos serviços, como fontes externas de financiamento e recursos privados.

Com base em SANTOS (2011), BORJA (2014) apresenta um quadro das principais fontes de financiamento do saneamento no Brasil, que até o ano de 2011, era formado pelos Recursos não onerosos, aqueles cuja fonte provém do Orçamento Geral da União, das subvenções públicas e do Tesouro da União, dos estados, municípios e do Distrito Federal e pelos recursos onerosos, cuja fonte provém dos fundos geridos pelo Governo Federal, o FGTS e o FAT/BNDES.

Além disso, o financiamento do saneamento básico também é constituído pelos Recursos dos prestadores dos serviços, aqueles que são advindos das tarifas e taxas; pelos recursos do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos, obtidos pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos; pelos Empréstimos externos, obtidos através de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Japan Bank for International Cooperation (JBIC), etc., e ainda pelos recursos privados e pelos instrumentos de mercado³⁹.

O financiamento privado do saneamento básico tem como principais fontes de recursos as Parcerias Público-Privadas, os investimentos feitos por empresas do setor imobiliário, as debêntures, as ações e títulos comercializados no mercado bursátil, assim como os recursos advindos dos Fundos de Direitos Creditórios (FIDC), dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e do Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI).

Chama-nos a atenção o financiamento obtido por meio através das debêntures e dos títulos comercializados em bolsa de valores. De acordo com dados do BNDES (2021), as debêntures aumentaram sua participação no total das fontes utilizadas,

³⁹ SANTOS, 2011 apud. BORJA, 2014.

pelas principais empresas do setor de saneamento entre os anos de 2016 e 2019, passando de 23,1%, para 27,9%, respectivamente.

No caso de sociedades de propósito específico (SPE), os recursos advindos das debêntures têm sido destinados principalmente para compor o capital de giro, para a distribuição de dividendos para os acionistas e para investimentos de rápido retorno em intervenções pulverizadas e pequenas, que dificilmente são financiadas por bancos públicos em razão dos custos de transação.

A debênture é um valor mobiliário emitido por sociedades por ações, como um representativo de dívida. Ao detentor de uma debênture é garantido o direito de crédito contra a companhia emissora. Trata-se de em um instrumento de captação de recursos no mercado de capitais, que as empresas utilizam para financiar seus projetos, além de se constituir numa das formas da empresa gerenciar suas dívidas (BRASIL, 2020).

As debêntures são divididas em diversas categorias e cada umas delas possui uma particularidade.

I - As debêntures conversíveis são aquelas que podem ser convertidas em ações. Dependendo da cláusula do título, também é possível fazer a troca por ativos ou papéis de terceiros;

II - As debêntures não conversíveis ou simples, são aquelas que não podem ser convertidas em ações ou outro ativo, a alternativa de retorno é dada apenas rentabilidade proposta;

III – Debêntures permutáveis são os títulos em que os investidores podem escolher como preferem receber o pagamento da aplicação. Pode-se escolher o recebimento em forma de ações ou ativos da empresa. É importante ressaltar que só é possível fazer a troca das debêntures permutáveis por ações ou títulos da empresa que a emitiu. Não é possível fazer esta troca com terceiros;

IV - Debêntures incentivadas são os títulos que as empresas ofertam com o intuito de utilizar o capital na execução de reformas ou ampliação de infraestrutura, por exemplo. As empresas que prestam serviço para o governo são as que utilizam este tipo de debêntures, que são isentas de Imposto de Renda;

V - As debêntures perpétuas recebem esse nome porque não têm um prazo exato de vencimento. Portanto, o empreendimento não precisa fazer a devolução completa do valor em um momento específico. Em vez disso, o investidor recebe uma remuneração contínua, de acordo com as condições definidas na emissão;

VI - A debênture participativa é aquela em que o título oferece ao investidor uma participação nos lucros do negócio. O rendimento é pago pelo acesso a esse tipo de resultado da empresa, segundo as condições previstas na emissão. É como se fosse o pagamento de dividendos ou de juros sobre capital próprio, alternativas que estão disponíveis no investimento em ações.

Assim, os recursos captados pela empresa por meio da distribuição de debêntures podem ter diferentes usos: investimentos em novas instalações, prolongamento das dívidas, financiamento de capital de giro, pagamento de dividendos, etc.

Ao disponibilizar uma determinada quantia em dinheiro para ser utilizada pela empresa, o comprador, também chamado de debenturista, debenturista proprietário ou titular de debênture, faz jus a uma remuneração.

Desta maneira, a debênture é um título de crédito privado em que os debenturistas se tornam credores da empresa e esperam receber, além do pagamento do investimento inicial, uma remuneração periódica a mais, na forma de juros fixos ou variáveis, na forma de dividendos da empresa ou na forma de recebimento de prêmio, dentre outras, conforme o que for pactuado na Escritura de Emissão da debênture. As debêntures podem ser negociadas na BM & FBOVESPA, em mercado de bolsa ou de balcão organizado, ou na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados (CETIP) (BRASIL, 2021).

O financiamento pelo Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) é ainda pouco utilizado pelas empresas do setor de saneamento, isto porque, normalmente, são utilizados pelas companhias que têm classificação de risco pior do que a de seus recebíveis, além do custo elevado deste tipo de operação.

Assim, como a demanda no saneamento costuma ter pouca elasticidade frente às variações na renda, considerando que a água é um bem essencial, e os contratos de prestação são de longo prazo, os recebíveis gerados são de boa qualidade, o que nem sempre ocorre com a prestadora dos serviços (BNDES, 2021).

A obtenção de recursos por meio de Títulos Internacionais é uma opção de financiamento ainda pouco utilizada no setor de saneamento, isto porque, apesar de terem prazos mais longos e juros mais baixos do que as emissões de títulos nacionais e contarem com a flexibilidade de o uso não precisar estar associado a um projeto específico, existe um risco cambial envolvido, pois as operações são realizadas em moeda estrangeira em um setor onde as receitas são em moeda nacional.

Para emissão de títulos internacionais é necessário que a empresa tenha registro na agência responsável pelo mercado de capitais nos países em que a oferta será realizada, além de ser necessária a obtenção de classificações de risco internacionais, onerando os custos financeiros e de transação.

O arrendamento mercantil e a tomada de empréstimos em bancos comerciais privados ou públicos, também são outras formas de se obter financiamento para o setor de saneamento, “mas costumam representar uma pequena parte do estoque de dívida das empresas. Em alguns casos e em momentos como os de necessidade de capital de giro, podem representar uma parcela maior” (BNDES, 2021, p.28).

O quadro abaixo elaborado pelo BNDES (2021) com base nos dados apresentados pelas principais empresas de saneamento do Brasil, resume, de maneira geral, os principais tipos de financiamento do saneamento básico, verificados no ano de 2020.

Quadro 1: Principais fontes de recursos e suas características

Tipo	Prazo	Carência	Custos de transação/ oportunidade	Risco cambial	Destinação adequada	Frequência de uso (DFs 2019 + emissões 2016 - Out. 2020)
Bancos públicos de fomento (BNDES, Caixa, BNB)	Acima de 20 anos	Adequada ao tempo de implementação do projeto (4 anos, em média)	Análise e acompanhamento do projeto	Não	Projetos de investimento, em especial os com prazo maior de retorno e relacionados aos primeiros ciclos de investimentos	Todas: Cesbs Grupo I (3), Grupo II (6), Grupo III (4), Privadas (5)
Agências multilaterais e BDs estrangeiros	Em torno de 20 anos	Adequada ao tempo de implementação do projeto (4 anos, em média)	Análise e acompanhamento do projeto	Sim, mas recentemente há financiamentos sendo feitos em moeda nacional	Projetos de investimento, em especial os com prazo maior de retorno e relacionados aos primeiros ciclos de investimentos	9 empresas: Cesbs Grupo I (2); Grupo II (4), Grupo III (2), Privadas (1)
Debêntures incentivadas	Média de 9,3 anos	Pode possuir	Análise e acompanhamento do projeto Custo de carregamento	Não	Projetos de investimento (mais utilizada em fases mais maduras das concessões) Outorgas Contrapartidas a outros financiamentos	6 empresas: Cesbs Grupo I (3), Privadas (3)
Debêntures simples	Média de 4,5 anos (2016-out. 2020)	Pode possuir	Registro CVM Custo de carregamento	Não	Capital de giro Projetos de investimento pulverizados e de rápido retorno (troca de Hidrômetros, p.e.). "Ponte" para aguardar financiamento mais	12 empresas: Cesbs Grupo I (3), Grupo II (2), Grupo III (2), Privados (5)

					longo Refinanciamento	
FIDC	Média de 6,5 (4 FIDCs)	Pode possuir	Registro CVM Custo de carregamento	Não		4 empresas: Cesbs Grupo II (2), Cesbs Grupo III (2)
Títulos internacionais	Média de 8,4 (2 emissões)	Pode possuir	Registro agências internacionais de mercado de capitais <i>Rating</i> externo	Sim		2 empresas: Cesbs Grupo I (1), Privadas (1)

Fonte: BNDES (2021, pp. 29-30).

Observações:

- Cesbs: Companhias estaduais de saneamento básico.
- Grupo I: formado pelas três Cesbs (Sabesp, Copasa e Sanepar) de melhor desempenho financeiro e operacional.
- Grupo II: formado por Corsan, Saneago, Cesan, Casan, Sanesul e Cagece. São empresas com desempenho operacional, medido pela margem Ebitda [Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização], próximo à média das 18 empresas (28%), mas com índices heterogêneos de alavancagem e realização de investimentos por meio de sua geração de caixa.
- Grupo III: formado por quatro empresas (Embasa, Compesa, Cedae e Caesb) cujos desempenhos financeiro e operacional estão abaixo da média do conjunto das 18 empresas. Esse grupo reduziu seu endividamento de forma relevante comparando-se 2016 a 2019.
- Privadas: formado por cinco *holdings* que tinham, em 2016, 25,7% do total de dívidas das 18 empresas analisadas. Em 2019, esse percentual subiu expressivamente para 33,9%. São elas: Aegea, GS Inima, Saab, BRK Ambiental e Iguá.

Conforme análise a partir dos dados do BNDES (2021), verificou-se que a emissão de títulos nos mercados doméstico e internacional foi a principal forma de elevação da dívida da Aegea. Já a GS Inima contraiu dívidas junto a um banco privado.

A Saab também reduziu a participação de fontes de longo prazo, em uma operação de troca de dívida com um banco privado, por meio de capital de giro. O uso de fontes de menor prazo indica uma estratégia de celeridade nos investimentos, aquisição de ativos e alta rotatividade das dívidas assumidas. O movimento nessas três empresas explica a redução de 18% da participação dos bancos públicos no total de dívidas do grupo privado, entre os anos de 2016 e 2019 (BNDES, 2021).

Observou-se, também, que Aegea, BRK e Iguá são os grupos privados que mais acessaram o mercado de capitais, porém, com prazos distintos, o que reflete diferentes estratégias de composição do custo médio de capital e disponibilidade para assumir riscos. Analisando-se a relação dívida líquida/Ebitda, essas empresas possuem um índice intermediário ou alto, restringindo o espaço de contração de novas dívidas.

De acordo com as análises do BNDES (2021) a escolha de contrair mais dívidas no curto prazo incorre nos riscos de “descasamento com os compromissos de investimento, mesmo que essas empresas tenham mais facilidade para executar os investimentos, uma vez que estão submetidas a menos regramentos do que as estatais” (BNDES, 2021, p.48).

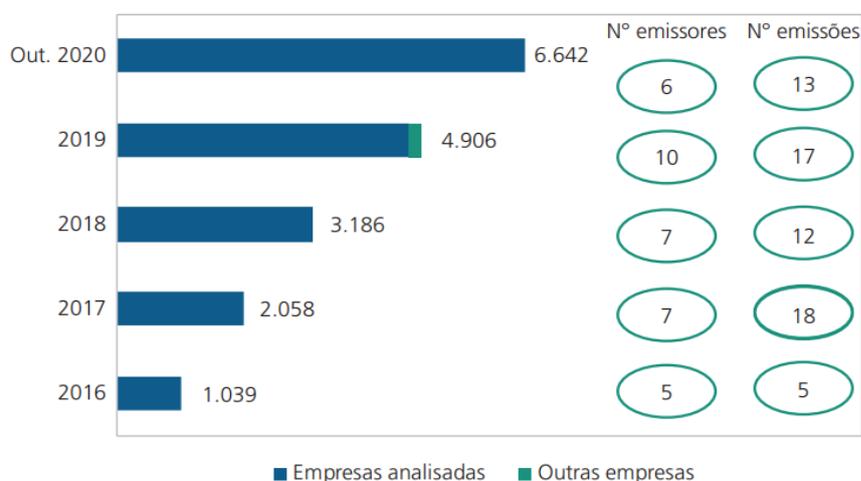


Gráfico 4: Emissões de debêntures no setor de água e esgoto (R\$ milhões, 2016 a outubro de 2020).

Fonte: BNDES (2021, p.55).

Chama-se a atenção para o fato de que as debêntures lançadas pelas empresas de saneamento, tanto corporativas quanto incentivadas, usufruem dos subsídios tributários da Lei 12.431/2011.

Ao contrário do que ocorre com os financiamentos via bancos públicos e agências multilaterais, os recursos obtidos através das emissões de debêntures não incentivadas, não possuem a obrigatoriedade de serem utilizados para investimentos em expansão e modernização dos ativos.

Assim, não é forçoso inferir que parte da elevação das emissões de debêntures é destinada ao capital de giro, à troca de dívidas e outras finalidades que não se configuram como investimentos.

As debêntures incentivadas são aquelas obrigatoriamente devem ser destinadas aos investimentos. Este tipo de instrumento ainda é pouco usado no setor de saneamento, conforme expõe o BNDES (2021).

No período de 2016 a 2019 e de janeiro a outubro de 2020, observou-se uma significativa redução dos prazos das debêntures não incentivadas. Conforme dados do BNDES (2021), no ano de 2020, as debêntures incentivadas não só foram as mais usadas, como também tiveram seus prazos aumentados, em geral.

A possível explicação disto, pode ser por conta de três fatores principais: as incertezas da crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19; a aprovação do novo marco legal do saneamento básico, em julho de 2020; e o patamar historicamente baixo da taxa Selic (BNDES, 2021).

A Lei do Saneamento de 2020, impactou de maneira positiva as empresas de saneamento ligadas ao mercado de capitais, isto porque esta ação do Estado correspondeu aos interesses do mercado financeiro frente a dita “melhora da percepção de risco do setor pelo mercado”.

Desta forma, a aprovação do novo marco regulatório refletiu em prazos mais longos para as debêntures incentivadas emitidas no ano de 2020. Além disso, o contexto de incertezas em relação à concessão de crédito pelos bancos públicos federais para o setor devido à falta de entendimento jurídico consolidado depois da edição do Decreto 10.588/2020, também contribuiu para a elevação dos prazos.

Tabela 5: Empresas de saneamento que emitiram debêntures de 2016 a outubro de 2020

Empresas	Total		2016	2017	2018	2019	Prazo médio (em anos) 2016 a 2019.	
	Não Incentivadas	Incentivadas					Não Incentivadas	Incentivadas
Aegea	3.777.000	465.000	150.000	925.000	630.000	1.370.000	5,9	7,1
Sabesp	3.566.755	1.445.000		500.000	750.000	1.266.755	5,5	9,1
BRK Ambiental	2.827.000	305.000	399.000	230.000	248.000	655.000	3,1	
Copasa	1.039.000	208.000	140.000	-	968.000	199.000	5,1	6,6
Sanepar	850.000	350.000	250.000	-	250.000	350.000	4,5	-
Casan	600.000	-	-	-		600.000	5	-
Iguá	398.013	880.290	-	188.013	90.000	120.000	6,8	-
Saneago	670.000	-	-	130.000	250.000	140.000	4,8	-
Saab	100.000	-	-	50.000	-	50.000	4	-
Compesa	100.000	-	100.000	-	-	-	6	-
GS Inima	35.000	-	-	35.000	-	-	1,5	-
Total	13.962.768	3.713.290	1.039.000	2.058.013	3.186.000	4.750.755	5,8	8,1

Continua na outra página.

Empresas	Out. 2020	Prazo médio (anos) 2016 a 2019.	
		Não Incentivadas	Incentivadas
Aegea	1.167.000	3,5	5,1
Sabesp	2.455.000	1,5	8,3
BRK Ambiental	1.600.000	3,6	14
Copasa	-	-	-
Sanepar	350.000	-	7
Casan	-	-	-
Iguá	880.290	-	12,8
Saneago	150.000	2	-
Saab	-	-	-
Compesa	-	-	-
GS Inima	-	-	-
Total	6.642.290	2,7	9,8

Fonte: BNDES (2021).

Destarte, o crescimento das emissões de debêntures incentivadas, a prazos mais longos, parece expressar uma migração do financiamento de parte dos investimentos para o mercado de capitais, antes realizados via bancos públicos.

Analisando-se os destaques financeiros da Aegea, empresa controladora da Ambiental Serra, por meio das Demonstrações Financeiras Intermediárias (ITR) referentes ao 3º trimestre de 2021 (3T21), observou-se que a receita operacional líquida da empresa foi de R\$779.983.000,00 dividida em: R\$580.638.000,00 por receitas de água; R\$184.544.000,00 por receitas de esgoto; R\$92.150.000,00 por receitas de contraprestações das PPP. Os Custos e as despesas operacionais representaram o montante de R\$301.367.000,00 gerando o EBITDA⁴⁰ de R\$475.276.000,00.

Tabela 6: Destaques financeiros Aegea (3T21).

Destaques Financeiros (em milhares)	3T20	4T20	1T21	2T21	3T21
Receita Operacional Líquida	584.693	606.931	646.267	690.247	779.983
Receita de água	504.252	525.657	528.108	536.578	580.638
Receita de esgoto	129.936	139.831	153.601	161.688	184.544
Outras receitas	0	0	0	0	0
Receita de construção - PPP	9978,68	10.725	31.034	60.444	92.150
Deduções da receita	-59.474	-69.283	-66.477	-68.464	-77.349
Custos e despesas Operacionais Ajustado	-239.803	-329.565	-293.840	-292.206	-301.367
Resultado de Equivalência Patrimonial					-3340
EBITDA	344.890	277.366	352.427	398.041	475.276
Margem EBITDA	0,58986	0,457	0,54533	0,57666	0,60934

⁴⁰ Em português, também é conhecido como LAJIDA, ou lucro antes de juros, impostos depreciação e amortização. EBITDA e LAJIDA são o mesmo indicador. Ele contempla a quantidade de recursos que a empresa gera apenas em suas atividades principais, sem contar a rentabilidade de investimentos ou descontos de impostos. O indicador serve para mostrar aos investidores se a empresa consegue fazer dinheiro com a atividade que desenvolve. O primeiro passo para calcular o Ebitda de uma empresa é descobrir o lucro operacional, que é a receita líquida menos as despesas que as empresas têm com a operação e com os custos das mercadorias que vendem. Outra maneira de calcular o indicador é somar o lucro líquido da empresa a Imposto de Renda, contribuição social, resultado financeiro líquido, depreciação e amortização. A fórmula mais utilizada para calcular o Ebitda é: Ebitda = Lucro operacional líquido + depreciações + amortizações.

(CONTÁBEIS. Investimentos. Ebitda: saiba o que é, como calcular e importância para as empresas. Disponível em: < <https://www.contabeis.com.br/noticias/49060/ebitda-saiba-o-que-e-como-calcular-e-importancia-para-as-empresas/>> Acesso em: 23 nov. 2021.)

Resultado Financeiro	-107.539	-110.909	-108.030	-128.006	-156.707
Lucro Líquido	109.546	45.133	95.715	126.916	139.925

Fonte: AEGEA (2021)

Em comparação com o mesmo período de 2020, a empresa apresentou um aumento de 33,4% em sua receita líquida. Chama-se a atenção para a participação das PPPs controladas pela empresa nesse aumento.

Conforme a Aegea (2021), o crescimento das receitas provindas de contraprestações pagas se deu em decorrência do maior volume de investimentos executados no ano, puxados pela Ambiental Serra, que realizou obras para ampliação da cobertura de esgoto, construindo 36,7 km de rede no último trimestre de 2021. Com isso, a Ambiental Serra foi responsável pelo aumento de 52,0% das receitas provindas de contraprestação, em relação ao mesmo período em 2020.

Também participaram desse crescimento as PPPs com menos de um ano em operação: a Ambiental Metrosul, desde dezembro de 2020, e a Ambiental Cariacica, desde abril de 2021, que, juntas, foram responsáveis por 47,8% do adicional da receita. O reajuste tarifário e as revisões de contrato, por meio de reequilíbrio econômico-financeiro em alguns municípios, também se juntaram ao crescimento da receita da empresa.

No 3º Trimestre de 2021, a Ambiental Serra representou 4,8% do total faturado pela Aegea. As três empresas com maior faturamento operacional do grupo Aegea neste período foram: Águas Guariroba – Campo Grande (MS), com 21,9% do total; a Águas de Manaus – Manaus (AM), com 21,2% e Prolagos – Região dos Lagos (RJ), com 14,4% de participação.

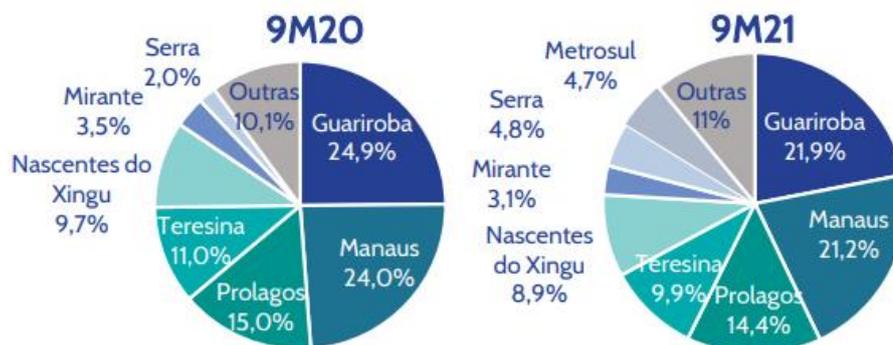


Gráfico 5: Faturamento por empresa do grupo Aegea (%)

Fonte: AEGEA (2021).

Em relação ao mercado de Capitais, a Aegea Saneamento realizou duas importantes operações no ano de 2017.

A primeira delas foi a emissão de debêntures, por meio da controlada Nascentes do Xingu (MT), com obteve R\$155 milhões no mercado de capitais com a emissão de debêntures incentivadas de infraestrutura (AEGEA, 2017).

De acordo com a empresa, os recursos obtidos serão utilizados para ampliação do sistema de abastecimento de água e redução de perdas, assim como para ampliar o sistema de coleta e tratamento de esgoto das concessionárias Águas de Campo Verde S.A., Saneamento Básico Pedra Preta S.A., Águas de Primavera S.A. e Águas de Sorriso S.A., localizadas no estado do Mato Grosso (MT).

Em outubro do mesmo ano, a empresa realizou a primeira emissão de Bonds⁴¹, captando US\$400 milhões no mercado de capitais, com vencimento em 7 anos e o pagamento de juros semestrais de 5,75% ao ano. Conforme a empresa, os recursos obtidos irão garantir flexibilidade de caixa para investimentos futuros da companhia (AEGEA, 2017).

Até o final do ano de 2021, a Aegea possuía 7 de suas controladas com emissão de debêntures e bonds em bolsa de valores: Águas Guararioba (MS, companhia aberta), Nascentes do Xingu (MT), Prolagos (PI, companhia aberta); Águas de Teresina (PI, companhia aberta); Águas de Manaus (AM); Água do Rio 1 (RJ) e Águas do Rio 4 (RJ).

⁴¹ Os papéis ofertados no exterior são chamados de bonds – títulos de dívida que são emitidos por uma empresa e ela, como emissora, paga uma taxa de juros ao investidor ou investidores.

De acordo com o presidente da *holding*, a operação está alinhada com a estratégia da companhia de diversificação de fontes de financiamento. A Aegea conta com importantes investidores internacionais, como o International Finance Corporation (IFC), membro do Banco Mundial, o Fundo Soberano de Cingapura (GIC) e o Fundo Global de Infraestrutura (GIF).

Tabela 7: Rating das emissões do Grupo Aegea

COMPANHIA	EMISSIONES	VALOR	AGÊNCIA
Aegea Finance S.a.r.l	Bonds no mercado externo, 7 anos	US\$ 400 milhões (R\$ 1,2 bilhões)	Moody's
			Fitch
Prolagos S.A.	Debêntures simples, 5 anos	R\$ 100 milhões	Fitch
Nascentes do Xingu S.A.	Debêntures de infraestrutura, 7 anos	R\$ 155 milhões	Fitch
Aegea Saneamento e Participações S.A.	Debênture simples, 7 anos	R\$ 600 milhões	Moody's
Prolagos S.A.	Debêntures simples, 5 anos	R\$ 100 milhões	Fitch
Águas Guariroba S.A.	Debênture simples, 7 anos	R\$ 580 milhões	Fitch
Aegea Saneamento e Participações S.A.	Debênture simples, 5 anos	R\$ 305 milhões	Moody's
Águas de Manaus	Debêntures simples, 5 anos	R\$ 310 milhões	Moody's
Aegea Saneamento e Participações S.A.	Debênture simples, 5 anos	R\$ 400 milhões	Moody's
Aegea Saneamento e Participações S.A.	Debênture simples, 7 anos	R\$ 800 milhões	Fitch

COMPANHIA	RATING	PERSPECTIVA	DATA
Aegea Finance S.a.r.l	Ba2	Negativa	11/05/2021
	BB	Negativa	18/01/2022
Prolagos S.A.	AA(bra)	Estável	09/06/2020
Nascentes do Xingu S.A.	AA(bra)	Estável	09/06/2020

Aegea Saneamento e Participações S.A.	AA-.br	Negativa	29/06/2021
Prolagos S.A.	AA(bra)	Estável	09/06/2020
Águas Guariroba S.A.	AA(bra)	Estável	09/06/2020
Aegea Saneamento e Participações S.A.	AA-.br	Negativa	29/06/2021
Águas de Manaus	AA+.br	Negativa	29/06/2021
Aegea Saneamento e Participações S.A.	AA-.br	Negativa	29/06/2021
Aegea Saneamento e Participações S.A.	AA(bra)	Negativa	18/11/2022

Fonte: AEGEA, 2021.

A *financeirização* da produção de saneamento básico modifica e perverte o papel das infraestruturas de água e esgoto. De direito social, meio de consumo coletivo, condição geral de produção, o saneamento submete-se ao papel de condição geral para a acumulação de capital fictício.

De acordo com PAULANI (2013), o traço mais característico da financeirização é o rentismo, que pode ser definido como o movimento de valorização do valor que tem como causa a mera propriedade. De acordo com a autora, o rentismo “é agora constitutivo do processo de acumulação, e não um ‘pecado contra a acumulação’, como chegou a ser interpretado pela economia Política quando de seu nascimento” (PAULANI, 2016, p.526).

De acordo com PRADO (2005b), o surgimento da empresa eminentemente rentista, onde, mesmo havendo geração de valor e de mais-valia, a finalidade principal é a captação de renda, define bem o período atual. Neste caso, o rendimento provém do dinheiro, a outra situação é o rendimento proveniente da terra, da exploração da infraestrutura produzida, portanto, do espaço.

Deste modo, a Aegea Saneamento Ambiental, por meio de suas SPEs, como a Ambiental Serra, opera de fato no processo produtivo do saneamento básico, existindo uma atividade produtiva que em torno da manutenção e da produção de infraestruturas necessárias para a operação dos serviços de água e esgoto, objetos das concessões plenas, das parciais e das PPPs, captando assim a mais-valia produzida na esfera imediata do canteiro de obras.

Ocorre que, além de captar a mais-valia produzida no âmbito das SPEs, a controladora opera também no mercado de capitais, através de transações que são totalmente externas à produção do saneamento básico, movimentando um volume de dinheiro muito maior do que os ganhos advindos do processo de coleta e tratamento de água e esgoto.

Analisando-se o fluxo de caixa apresentado pela Aegea, referente ao 3º Trimestre de 2021, por meio do relatório de Informações Trimestrais – ITR 3T21 (AEGEA, 2021), verificou-se que as atividades operacionais (coleta e tratamento de água e esgoto) da empresa proporcionaram um lucro líquido de R\$ 362,5 milhões. O fluxo de caixa líquido dos montantes utilizados e provenientes das atividades operacionais corresponderam ao total de R\$ 274 milhões⁴².

Em relação ao fluxo de caixa referente às atividades de investimento, que indica o quanto a empresa investiu no negócio e o quanto ela precisa investir para a continuidade do processo, verificou-se o montante de R\$4,7 bilhões, divididos entre empréstimos, financiamentos e debêntures captadas e pagas; instrumentos derivativos financeiros recebidos e pagos; pagamento de dividendos aos acionistas emissão de novas ações; dentre outros.

No que se refere às atividades de financiamento, o fluxo de caixa apresentado pela empresa nesta categoria foi de R\$4,4 bilhões, obtidos por meio de empréstimos em bancos, aplicação de investidores ou por meio de capitalização através da emissão de títulos privados, como as debêntures e os *bonds*.

Conforme o balanço patrimonial (Tabela 8) da Aegea (2021), o ativo total da empresa no em 30 de setembro de 2021, era de R\$15.408.386.000,00 divididos entre ativos circulantes⁴³ (R\$4.245.763,00) e ativos não circulantes⁴⁴ (R\$11.162.623,00).

⁴²AEGEA, 2021.

⁴³ O ativo circulante reflete a soma de todos os ativos de uma empresa que podem, no curto prazo (até 365 dias), ser convertidos em liquidez, ou seja, vendidos de forma a aumentar o caixa da empresa. Em geral, o ativo circulante inclui contas como disponibilidades, créditos, estoques etc. (INFOMONEY, 2021)

⁴⁴ Os ativos não circulantes podem ser representados por bens duradouros da empresa, os quais não podem ser convertidos em finanças de uma hora para outra, porém compõem a estrutura empresarial, e conseqüentemente, do sistema de produção (INFOMONEY, 2021).

Entre os ativos circulantes da Aegea, no 3º trimestre de 2021, as aplicações financeiras corresponderam a 72,3% e os instrumentos financeiros derivativos representaram 1% do total destes ativos.

Já entre os ativos não circulantes, os bens intangíveis⁴⁵ que historicamente representavam a maior parte destes ativos, tiveram sua participação reduzida, quando comparados ao mesmo período do ano anterior.

Em 2020, os bens intangíveis correspondiam a 64,6% do ativo não circulante, já em 2021, houve uma queda considerável desse percentual, que correspondeu a 44,7% do ativo não circulante da Aegea. No caso da Aegea, os bens intangíveis correspondem aos direitos de concessão plena e na forma de PPP, dos serviços públicos de água e esgoto.

Em contrapartida, os títulos e valores mobiliários, que não apareciam no balanço patrimonial da empresa em 2020, corresponderam em 2021, a 28,8% do total de ativos não circulantes. Além disso, as aplicações financeiras representaram, em 2021, 0,4% do ativo não circulante.

⁴⁵ Trata-se de um ativo não monetário identificável sem substância física ou incorpóreo, isto é, possui valor econômico, mas não tem existência física. Representa direitos de uso de um bem ou direitos associados a uma organização (INFOMONEY, 2021).

Tabela 8: Balanço patrimonial Aegea S.A (2021).

Balanço Patrimonial (R\$ milhares)	31/12/2020		31/03/2021		30/06/2021		30/09/2021	
ATIVO TOTAL	10.526.263		10.975.001		11.287.021		15.408.386	
Ativo Circulante	3.679.583	%	3.814.792	%	4.146.074	%	4.245.763	%
Caixa e equivalentes de caixa	81.948	2,2	30.434	0,8	34.161	0,8	30.541	0,7
Aplicações financeiras	2.545.280	69,2	2.719.673	71,3	3.071.707	74,1	3.069.957	72,3
Contas a Receber de Clientes	780.249	21,2	803.071	21,1	820.299	19,8	827.919	19,5
Estoques	12.087	0,3	9.659	0,3	21.119	0,5	21.577	0,5
Impostos a recuperar	80.776	2,2	75.675	2,0	74.992	1,8	109.983	2,6
Ativo fiscal corrente	-	-	-	-	-	-	-	-
Contas correntes a receber de partes relacionadas	-	-	-	-	-	-	-	-
Adiantamento a fornecedores	6.320	0,2	-	-	-	-	-	-
Instrumentos financeiros derivativos ativos	102.913	2,8	103.136	2,7	41.250	1,0	44.429	1,0
Depósitos judiciais	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Créditos	70.010	1,9	73.144	1,9	82.546	2,0	141.357	3,3
Ativo Não Circulante	6.846.680	%	7.160.209	%	7.140.947	%	11.162.623	%
Aplicações financeiras	41.770	0,6	41.442	0,6	41.453	0,6	41.936	0,4
Contas a receber de clientes	393.224	5,7	437.429	6,1	504.464	7,1	633.216	5,7
Impostos a recuperar	125.612	1,8	127.907	1,8	128.039	1,8	75.718	0,7

Ativo fiscal não corrente	-	-	-	-	-	-	-	-
Contas correntes a receber de partes relacionadas	-	-	-	-	-	-	-	-
Ativo fiscal diferido	22.571	0,3	21.553	0,3	21.915	0,3	26.577	0,2
Títulos e valores mobiliários	-	-	-	-	-	-	3.210.000	28,8
Adiantamento a fornecedores	-	-	-	-	-	-	-	-
Instrumentos financeiros derivativos ativos	1.100.786	16,1	1.283.119	17,9	974.636	13,6	1.159.860	10,4
Ativos de indenização	-	-	-	-	-	-	-	-
Depósitos judiciais	44.296	0,6	46.393	0,6	53.558	0,8	43.967	0,4
Outros créditos	26.635	0,4	26.404	0,4	131.987	1,8	21.483	0,2
Investimentos	36	0,0	36	0,0	41	0,0	520.781	4,7
Imobilizado	109.099	1,6	106.625	1,5	109.599	1,5	114.294	1,0
Ativo da concessão	561.223	8,2	380.173	5,3	349.499	4,9	324.408	2,9
Intangível	4.421.429	64,6	4.689.128	65,5	4.825.756	67,6	4.990.383	44,7

Fonte: AEGEA (2021).

De acordo com PAULANI (2016), os contratos de concessão são os que mais combinam com o processo de financeirização da economia, pois, contrário dos contratos de serviço que vinculam ao capital apenas o lucro obtido na prestação dos serviços de prospecção e exploração, por exemplo, o contrato de concessão atrela ao capital também as rendas produzidas no processo de exploração dos recursos.

O direito sobre o título de concessão do esgotamento sanitário, por exemplo, dá ao seu detentor um rendimento fixo, crescente e regular, por um longo período de tempo. Esse direito representa a propriedade do titular sobre o capital que pode ser vendido na forma de títulos e ações, portanto, capital fictício. No nosso caso de análise, títulos que podem ser potencialmente valorizados pelas perspectivas de crescimento populacional e pela intensificação dos processos de urbanização e de metropolização.

A transferência dos ativos públicos para o parceiro privado permite que ele se aproprie de um patrimônio anteriormente constituído sem efetuar nenhum dispêndio monetário. Além disso, possibilita a transformação do patrimônio público em um ativo, ao passo que o título de concessão confere ao parceiro privado o direito de uso sobre todos os ativos relacionados ao objeto da concessão.

A cada nova concessão, as empresas controladoras das SPE ampliam seu portfólio alavancando, assim, o preço de seus papéis no mercado financeiro e adquirindo novo fôlego para captação de recursos e obtenção de crédito, de origem pública e privada.

Desta forma, cria-se uma situação onde a empresa principal, a controladora, muitas vezes dominada pelo capital *financeirizado*, utiliza-se da SPE para se apropriar das condições oferecidas pela concessão dos serviços de saneamento, a citar o esgotamento sanitário.

Além do direito de uso sobre os ativos públicos da concessão, no caso da PPP se observa também a garantia de uma remuneração recorrente, paga mensalmente pelo poder público à concessionária, além de haver uma estrutura jurídica consolidada que, conforme visto nos capítulos anteriores, respaldam e favorecem o parceiro privado em diversos níveis.

A construção da infraestrutura necessária para a operação do saneamento básico, por exemplo, demandaria uma alta imobilização de capital ao parceiro privado. O alto custo inicial, os montantes vultosos das inversões seguintes, dentre muitos

outros fatores, fizeram com que, inicialmente, o Estado fosse o principal provedor das condições gerais de produção.

Outrossim, se consideramos que a infraestrutura é capital fixo para o serviço, objeto da concessão, devemos considerar o fato de que ela é transferida gratuitamente para a empresa. O capital fixo para captação, tratamento e destinação do esgoto, neste sentido, pode ser considerado como uma dívida gratuita da natureza humana ou da sociedade transferida para a empresa privada.

Instituída com a promessa de criar novas infraestruturas no cenário nacional, a Parceria Público-Privada, no entanto, apropria-se na verdade de todo o conjunto de capital fixo criado de antemão pelo poder público. Através da concessão, a empresa privada torna-se proprietária das infraestruturas pré-estabelecidas, como no caso do esgotamento sanitário, em que todo o sistema de esgoto, formado pela rede coletora, tubulação, maquinário, estações de tratamento e estações elevatórias.

No caso da PPP em Serra, por exemplo, a concessionária fez jus a todos os ativos até então pertencentes à Cesan, eximindo-se ainda da obrigação de dar continuidade às obras que estavam sendo realizadas na época da assinatura do contrato, além de se eximir também de qualquer ônus futuro advindo de eventuais problemas relacionados às obras que estavam em andamento por um período de 05 anos.

Retornando à questão do capital fixo, HARVEY (2018) argumenta que devemos considerar a relação estreita que se estabelece, no período atual, entre a circulação do capital portador de juros com o capital fixo.

Isto porque os pressupostos anunciados por MARX no Livro II, de O Capital, “excluem tanto as mudanças tecnológicas quanto a circulação do capital portador de juros”, segundo HARVEY (2018, p.146), as análises de MARX se detiveram mais “no papel dos tempos de rotação e das condições que teriam de ser satisfeitas para que os fluxos de oferta e demanda continuassem em equilíbrio” (HARVEY, 2018, p.146).

Assim, HARVEY (2018) vai buscar nos *Grundrisse* de MARX (2011) os argumentos que oferecem um debate mais adequado ao problema da circulação de capital fixo.

MARX (2011) afirma que

“a natureza não constrói máquinas nem locomotivas, ferrovias, telégrafos elétricos, máquinas de fiar automáticas, etc. Elas são produtos da indústria humana; material natural transformado em órgãos da vontade humana sobre

a natureza ou de sua atividade na natureza. Elas são *órgãos do cérebro humano criados pela mão humana*; força do saber objetivada (MARX, 2011, p.766).

HARVEY (2018) explica que essas forças de produção, juntamente com os conhecimentos e técnicas incorporados a elas precisam ser apropriadas pelos capitalistas e mobilizadas em função de alavancar a acumulação de capital.

Desta forma, não se trata apenas da maquinaria que é fixada, mas também o próprio saber e as dádivas gratuitas da natureza humana incorporados nela.

MARX (2011) argumenta que

“a parte da produção orientada para a produção do capital fixo não produz objetos da fruição imediata nem valores de troca imediatos; pelo menos não produz valores de troca imediatamente realizáveis. Por conseguinte, o fato de que uma parte cada vez maior seja empregada na produção dos meios de produção depende do grau de produtividade já alcançado – de que uma parte do tempo de produção seja suficiente para a produção imediata. Para tanto, é preciso que a sociedade possa esperar; que uma grande parte da riqueza já criada possa ser retirada tanto da fruição imediata quanto da produção destinada à fruição imediata, para empregar essa parte no trabalho não imediatamente produtivo (no interior do próprio processo de produção material). Isso exige que já se tenha alcançado um alto nível da produtividade e do excedente relativo, nível elevado que, na verdade, é diretamente proporcional à transformação do capital circulante em capital fixo. Assim como a magnitude do trabalho excedente relativo depende da produtividade do trabalho necessário, a magnitude do tempo de trabalho – vivo e objetivado – empregado na produção do capital fixo depende da produtividade do tempo de trabalho destinado à produção direta de produtos (MARX, 2011, pp.766-767).

Voltando ao nosso objeto de análise, a PPP no esgotamento sanitário, além das dádivas gratuitas da natureza humana (capital fixo) produzidas de antemão pelo concedente público, que a concessionária recebe ao assumir a operação dos serviços de esgoto, o parceiro privado pode implementar novas tecnologias para captação, tratamento e destinação do esgoto, utilizando os recursos advindos do próprio Estado e, ao final do período de exploração, como é o caso da Ambiental Serra, ter o direito incondicional de recebimento em espécie do montante dos investimentos realizados ao final do prazo de exploração da infraestrutura.

Ao obter a concessão para a produção e a exploração do esgotamento sanitário, a empresa privada obtém, por conseguinte, o monopólio sobre a prestação e a exploração do serviço por um determinado período de tempo. A concessionária torna-se, portanto, a dona de um rendimento regular, fixo e crescente por um determinado

período de tempo. Torna-se, portanto, a detentora de um capital ilusório que, se supõe, remunerar esse rendimento.

A exclusividade da operação do esgotamento sanitário pelo parceiro privado configura o monopólio deste agente sobre o serviço público de esgoto. Monopólio este, que pode permitir ao ente privado capturar uma renda e ainda explorar receitas extras por meio de atividades alternativas, como a ligação dos moradores à rede coletora de esgoto e o beneficiamento do esgoto para a produção de água de reuso, o que já acontece em algumas cidades brasileiras em que a produção de saneamento foi concedida à iniciativa privada.

A concessão pública, na forma de PPP, confere ao agente privado a possibilidade de obter um ganho extra, na forma de renda, pelo simples fato de a concessionária privada deter o título de propriedade, o monopólio, sobre os serviços de esgoto da cidade, por um longo período de tempo.

Pela lógica do rentismo, o dono da terra é rentista, porque a renda fundiária que lhe é devida liga-se ao fato de ser proprietário de uma dada porção do globo terrestre (que pode ser explorada pelo capital). “Dono de capital monetário é rentista, porque o juro que lhe é devido liga-se ao fato de ser dono de um montante de dinheiro (que pode ser empregado como capital)” (PAULANI, 2016, p. 518).

Trata-se de um rentismo que agora é constitutivo do processo de acumulação e não mais um entrave, como outrora se apresentava.

O sistema financeiro atual, conforme propõe CHESNAIS (2005), é marcado pela ação do mercado secundário de títulos, o qual somente negocia os ativos já emitidos e possibilita a valorização fictícia da propriedade que já existe

Neste contexto, a propriedade privada torna-se fundamental, pois é por meio dela que se criam os direitos aos rendimentos sob a forma de aluguéis, de rendas fundiárias, de juros e de rendimentos relacionados às aplicações em Bolsa de Valores.

CHESNAIS (2005) utiliza o termo “propriedade patrimonial” referindo-se ao direito à renda, seja a renda advinda da propriedade de imóveis, seja a renda que provém das aplicações do capital-dinheiro em atividades financeiras, que não tem por finalidade nem o consumo nem a criação de riqueza que aumentem a capacidade de produção, mas sim o rendimento.

Portanto, quando dizemos que o “lucro entra pelo cano” estamos dizendo que a produção de infraestrutura de esgotamento sanitário, na forma de PPP, no contexto do capital fictício, concentra-se muito mais na acumulação através do rendimento e

movimentações dos títulos e ações, no mercado financeiro, do que pelo processo de produção propriamente dito.

Ainda que haja a apropriação do trabalho excedente, gerado no âmbito do canteiro de obras, na produção imediata, nos parece que o foco do parceiro privado que opera a PPP está nos ganhos, na forma de renda, proporcionados pelo duplo monopólio exercido pelo ente privado tanto em relação à exploração do processo produtivo, como pela exclusividade na operação dos serviços de água e esgoto, assim como os ganhos obtidos pelas negociações do capital fictício dessas empresas no mercado financeiro.

Antes da PPP, o esgotamento sanitário de Serra estava estruturado em 8 Sistemas de Esgoto formados por 21 Estações de Tratamento de Esgoto (ETE). A solução de referência apontada pela Cesan para a concessionária alcançar a universalização do serviço de esgoto em Serra, seria reduzir as 21 ETEs para 10 ETE de acordo com a seguinte configuração, investindo-se na ampliação das ETEs mais produtivas, tanto em termos de extensão quanto em termos de tecnologia para a operação dos sistemas.

Quadro 2: Configuração atual do Sistema de Esgotamento Sanitário do município de Serra.

Sistema	Subsistema	Tratamento	
		Tecnologia Atual	Tecnologia Proposta
Serra Sede	Serra Sede	UASB+ BASF + Flotação	Será mantido o atual e ampliado em 125 L/s com a implantação de UASB + FBP+DS+PQ
	Jardins	Australiano + Polimento	Será desativado e revertido para ETE Serra Sede
Nova Almeida	Nova Almeida	Australiano	Será mantido o atual sem ampliação
Civit I	Civit I	Australiano	Construção de uma nova ETE com capacidade de 235L/s dotada de reator UASB + FBP+DS+PQ
	Barcelona	UASB + Lagoa Facultativa	Será desativado e revertido para ETE Civit I
	Eldorado	UASB + Australiano	Será desativado e revertido para ETE Civit I
	Maringá	Australiano	Será desativado e revertido para ETE Civit I
	Mata da Serra	Lagoa Facultativa	Será desativado e revertido para ETE Civit I
	Nova Carapina	Australiano	Será desativado e revertido para ETE Civit I
	Porto Canoa	Australiano	Será desativado e revertido para ETE Civit I
	Serra Dourada	Bioaeração em Cascata	Será desativado e revertido para ETE Civit I
Manguinhos	Manguinhos	LANDD + Aer. Escalonada	Será mantido o atual + ampliação já em andamento
	Cidade Continental	DESATIVADA	
	Laranjeiras	Australiano + Aeração	Será desativado e revertido para ETE Manguinhos
	Valparaíso	Lagoa Aerada	Será desativado e revertido para ETE Manguinhos
Jacaraípe	Jacaraípe	Australiano + Aeração	Nova ETE a ser implantada com capacidade de 305 L/s dotada de UASB + FBP+DS
	Civit II	Australiano + PQ	Será desativado e revertido para ETE Jacaraípe
	Feu Rosa	UASB + Australiano	Será desativado e revertido para ETE Jacaraípe
Furnas	Furnas	Australiano	Construção de uma nova ETE com capacidade de 100 L/s dotada de reator UASB + FBP +DS+PQ
Jardim Carapina	Jardim Carapina	UASB + Lagoa	Construção de uma nova ETE com capacidade de 65 L/s dotada de reator UASB + FBP+DS+PQ
André Carloni	André Carloni	Australiano	Será mantido até o final de Plano

LANDD – Lodo Ativado com Nitrificação, Desnitrificação e Decantação Secundária

PQ – Precipitação Química

UASB – Reator Anaeróbio de Fluxo Ascendente

Sistema Australiano – Lagoa anaeróbia + lagoa Facultativa

FBP – Filtro Biológico Percolador

DS – Decantador Secundário

Fonte: PMSB (SERRA, 2013); Solução Referência (CESAN, 2013).

Desta forma, as 21 Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) seriam reduzidas para o total de 08 sistemas com 10 ETE, com previsão de implantação de mais 04 novas ETEs, de acordo com os investimentos a serem liberados.

Não se observou nenhuma menção ao tratamento de esgoto nas regiões mais afastadas nem nas localidades de pequeno porte. Isso se deve ao fato de que a definição da área de planejamento se deu de acordo com a

priorização dos investimentos na implantação dos sistemas de esgoto de forma a proporcionarem o maior retorno socioambiental – via de regra, esta hierarquização se baseou na densidade de ocupação das áreas; proximidade a sistemas pré-existentes em operação; consolidação da urbanização;

proximidade a serviços essenciais e outros fatores de atração de ocupação (CESAN, 2013, p.30).

A Ambiental Serra estabeleceu como meta atingir 95% da cobertura de esgoto até o ano de 2023, faltando ainda a construção de 200 km de rede coletora para atingir o objetivo. Além disso, a concessionária privada pretende promover a reorganização espacial dos sistemas de esgotamento sanitário do município.

A redução do número das ETEs consiste numa das principais metas estipuladas pela Cesan, no contrato de PPP assinado em 2015, com a Ambiental Serra. Neste sentido, além de expandir a rede coletora de esgoto sanitário na cidade, a concessionária deve também reverter os investimentos na reformulação e modernização das ETEs de modo a atingir a eficiência tanto no processo de coleta, como no tratamento dos efluentes e a sua devolução ao meio ambiente dentro dos padrões estabelecidos pelos órgãos de controle ambiental.

No ano de 2020, Serra alcançou o índice de 90% em relação à cobertura dos serviços de esgotamento sanitário na cidade. Em relação aos dados de ligação dos imóveis à rede coletora, cerca de 72,7% da população de Serra já ligou seus imóveis às redes. Apenas 17,3% dos moradores que têm acesso aos serviços ainda não se ligaram ao sistema. O objetivo da PPP é chegar a 95% da cobertura da rede de esgoto até o ano de 2023 (CESAN, 2020).

Apesar dos dados apresentados pela Cesan sobre os avanços em termos de cobertura da rede coletora de esgoto em Serra, o mesmo não se pode falar a respeito da qualidade do tratamento do esgoto coletado no município.

De acordo com o depoimento do Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Serra, na ocasião da 3ª oitiva da Comissão Especial de Inquérito (CEI) do Saneamento Básico da Serra, a Ambiental Serra, acumula centenas de autos de infração e o total de 103 aplicadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Serra devido às irregularidades na operação das Estações de Tratamento de Esgoto do município. Os débitos com a municipalidade pelo descumprimento das normas ambientais somam o montante de R\$12.992.906,00 (SERRA, 2021).

Com base no relatório técnico do Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA), o TCE-ES apurou que o esgoto tratado pelas ETEs sob a responsabilidade da Ambiental Serra estava sendo devolvido ao meio ambiente com indicadores abaixo dos índices

permitidos pela legislação vigente. Isto acarretou a poluição dos mananciais e, conseqüentemente, das praias do município onde os córregos e rios desaguam.

Como uma das medidas apresentadas para a resolução dos problemas verificados será o programa de reorganização espacial e de modernização da estrutura do sistema de esgotamento sanitário de Serra.

De acordo com o relato do Diretor-Presidente da Ambiental Serra, na ocasião da 4ª oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico da Serra, das 21 Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) que atualmente compõem o sistema de esgoto da cidade, a concessionária irá manter apenas 08 ETEs.

Assim, serão mantidas as ETEs de Civit I, Furnas, Serra-Sede, Jardim Carapina, Nova Almeida, Manguinhos, Jacaraípe, que será totalmente reconstruída e André Carloni. As demais terão seus espaços devolvidos à prefeitura.

Indagado pelos vereadores da CEI sobre a real necessidade da construção de uma nova ETE em Jacaraípe, haja vista a existência de uma ETE em operação no bairro de mesmo nome. Os vereadores questionaram se não seria mais viável para os cofres públicos ampliar e modernizar a infraestrutura já existente.

O presidente então argumentou que a concessionária já havia realizado a compra do terreno para a nova ETE e que a nova área seria mais ampla e com maior capacidade para o atendimento da região. Seria também mais moderna, com tecnologias correspondentes às necessidades atuais, visto que a maior parte das ETEs de Serra foram construídas nos anos 1980.

Sobre a reorganização espacial das ETEs em Serra, pela concessionária privada, consideramos importante a análise a partir da renda diferencial que decorre das diferenças de localização, na perspectiva apresentada por HARVEY (2013b). Para este autor, ao tratar das rendas diferenciais, MARX acrescenta à diferença de fertilidade, ainda que não se aprofunde na discussão, a diferença de localização das faixas de terra como elemento fundante da apropriação da renda fundiária, mas não tira daí todas as conseqüências.

HARVEY (2013b) aponta que MARX considerava que a renda, no capitalismo, podia assumir quatro formas diferentes: de monopólio, absoluta e dois tipos de renda diferencial. Vale ressaltar que, para MARX, toda renda é baseada no poder de monopólio de proprietários privados sobre algumas frações do globo. Está ligada, portanto, ao título de propriedade sobre determinada coisa que não esteja acessível a toda a sociedade de maneira igualitária.

Cabe tratarmos aqui, de maneira mais específica, sobre as rendas diferenciais apresentadas por MARX (1984) e discutidas por HARVEY (2013b). As rendas diferenciais subdividem-se em renda diferencial do tipo 1 e renda diferencial do tipo 2.

A renda diferencial do tipo 1 é fixada pela diferença entre os preços individuais da produção e o valor de mercado determinado pelas condições de produção na terra de pior qualidade. De acordo com HARVEY (2013b), a concepção de MARX sobre a renda diferencial modifica o pensamento ricardiano sobre a renda, na medida em que MARX considera os efeitos duais da localização e da fertilidade, mesmo que não se aprofunde na discussão sobre a localização.

Assim “a agricultura pode muito facilmente se expandir tanto para solos mais férteis quanto para menos férteis (dependendo de onde eles estão localizados) e que a suposição ricardiana geral de retornos reduzidos na agricultura não era por isso justificada” (HARVEY, 2013b, p.455).

Desta forma, em analogia ao elemento localização apresentado por HARVEY (2013b), nos parece possível pensar a redução do número de ETEs e concentração dos sistemas de esgoto, que além de racionalizar a produção do esgotamento sanitário, também permite um ganho a mais à concessionária, decorrente da desativação das ETEs, cuja localização está mais afastada das áreas residenciais mais populosas, assim como dos centros comerciais e industriais existentes no município.

De acordo com HARVEY (2013b) a localização exerce um papel importante, enquanto geradora de renda, estabelecendo uma relação complexa com o capital de origem financeira. Para o autor, as vantagens da localização são tão importantes para alguns ramos da indústria quanto o são para a agricultura, e isso solapa a singularidade do caso agrícola.

Também ocorre de a “permanência” da vantagem de a localização ser eternamente dependente de alteração mediante o investimento nos transportes e na distribuição geográfica cambiante da atividade econômica e da população. Por isso, as vantagens da localização se alteram por razões que podem não ter nada a ver com a agricultura *per se* e que estão, em todo caso, geralmente fora do controle dos produtores individuais (HARVEY, 2013b, p.456).

Para HARVEY (2013b), as mudanças ocorrem como o resultado de processos sociais de grande complexidade e generalidade, embora o autor considere importante

frisar o papel desempenhado pela especulação nas rendas da terra (de todos os tipos), afirma que MARX elimina do quadro de análise a especulação e também a localização e a competição de diferentes usos.

A renda diferencial do tipo 2, é aquela que expressa os efeitos das aplicações diferenciais do capital a terras de igual fertilidade. HARVEY (2013b) argumenta que se a terra fosse de igual fertilidade em toda parte (e a localização não tivesse efeito), a renda diferencial do tipo 1 não existiria.

Da mesma maneira, se todos os produtores investissem exatamente a mesma quantidade de capital em sua terra, o que se pode chamar de “capital investido “normal”, também não existiria a renda diferencial do tipo 2.

Mas, de acordo com HARVEY (2013b), se alguns produtores investirem mais do que o capital “normal” e obtiverem rendimentos “em escala sobre o capital que investem, seu preço de produção individual será inferior ao valor de mercado fixado pela aplicação do capital “normal”. Toda ou parte dessa diferença pode então ser apropriada como RD-2 [renda diferencial do tipo 2]” (HARVEY, 2013b, p.456).

Conforme HARVEY (2013b), para que a contradição entre a lei do valor e a existência da renda fundiária possa desaparecer, a terra deve se constituir num campo aberto à circulação do capital portador de juros, isto significa dizer que a terra precisa ser tratada como capital fictício. Como a terra não é produto do trabalho, ela não pode ter valor. Assim, a aquisição da terra permite ao comprador o direito de receber uma renda pelo título de propriedade sobre uma fração do globo. Para

HARVEY (2013b),

“qualquer fluxo de renda (como uma renda anual) pode ser considerado como o juro sobre algum capital fictício, imaginário. Para o comprador, a renda aparece em sua contabilidade como o juro sobre o dinheiro investido na aquisição da terra, e em princípio não é diferente de investimentos semelhantes na dívida do governo, nas ações e nas quotas das empresas, na dívida do consumidor e assim por diante” (HARVEY, 2013b, p.447).

Aponta HARVEY (2013b) que o dinheiro investido é, em todos os casos, capital que rende juros. A terra se torna uma forma de capital fictício e o mercado imobiliário, exemplo utilizado pelo autor, funciona simplesmente como um ramo particular – embora com algumas características especiais – da circulação do capital que rende juros.

A utilização da terra como capital portador de juros permite uma aliança ativa entre proprietários de terra e capitalistas. Os investimentos feitos na terra (construção civil, por exemplo) propiciam o lucro, mas, via de regra, o aumento na renda que o adequado investimento no terreno proporciona, pode ultrapassar o lucro gerado por esses investimentos, pois, em geral, instrumentalizam o monopólio de propriedade.

HARVEY (2013b) argumenta que nessas condições, a terra é tratada como um simples bem financeiro que é comprado e vendido segundo a renda que ele produz. “Como todas essas formas de capital fictício, o que é negociado é um direito sobre as receitas futuras, o que significa um direito sobre os lucros futuros do uso da terra ou, mais diretamente, um direito sobre o trabalho futuro” (HARVEY, 2013b, p.208).

Isso significa que o preço da terra deve refletir a permanente busca do capital por rendas futuras aumentadas. Trata-se de um arranjo que permite ao capitalista coordenar as formas de utilização da terra para garantir sempre os melhores e mais lucrativos usos e maximizar a produção de valor excedente (HARVEY, 2013b).

Assim como a terra fértil, porém mal localizada, pode ser abandonada por uma terra menos fértil, mas com uma localização favorável, HARVEY (2013b, p.440) aponta que atividades de setores diferentes da agricultura também podem ter níveis distintos de sensibilidade à questão da localização. Enquanto a agricultura é sensível tanto à fertilidade e a localização, as fábricas, lojas, casas, etc. são sensíveis à localização.

No caso dos serviços de esgotamento sanitário, a localização é um ponto importante em nossa análise. A reorganização espacial dos sistemas de esgotamento sanitário, no caso da PPP Ambiental Serra, está diretamente ligada à questão da localização das moradias, dos centros comerciais e dos centros industriais.

A concentração das ETEs próximas aos polos populacionais que mais demandam os serviços de esgoto, associadas à realização de melhorias e investimentos tecnológicos, podem promover de maneira mais ampla a racionalização do processo de coleta e tratamento de esgoto.

Isto pode repercutir no aumento da produtividade no processo de coleta e tratamento de esgoto sanitário, reduzindo-se, assim, os custos de produção na operação dos serviços de esgoto, de maneira que este custo de produção alcance níveis abaixo do preço médio de produção, estipulado na ocasião da licitação.

Assim, o título de concessão conferido ao parceiro privado, pelo contrato de PPP, permite que a concessionária se aproprie de um ganho na forma renda. A apropriação

desta renda, por parte da concessionária, não está diretamente relacionada ao processo de produção propriamente dito, mas ao título de propriedade privada que ela possui sobre as infraestruturas e a operação do serviço de esgoto da cidade.

PAULANI (2016) pontua que a renda diferencial é, num certo sentido, análoga ao lucro extra obtido pelo capitalista por melhorias e inovações no processo produtivo, mas, em outro sentido, é completamente diferente dele.

Isto porque, o sobrelucro advém das inovações e da racionalização introduzidas pelo capitalista no processo produtivo, permitindo que ele, o capitalista, se aproprie da diferença entre o preço regulador do mercado e o preço de produção de suas mercadorias.

Já o ganho na forma renda não está relacionado ao processo de produção enquanto tal, mas está relacionado à figura da propriedade e do monopólio, como no caso da propriedade privada da terra, um elemento, portanto, externo ao processo produtivo (PAULANI, 2016, p.518).

A Ambiental Serra, nessa situação, personifica a figura do capitalista e de proprietária do título de concessão, tornando-se a requerente desse sobrelucro, em analogia, convertido em renda. Portanto, será a própria empresa, enquanto proprietária monopolista dos serviços de esgoto, que embolsará esse rendimento.

Observa-se, então, que esgotamento sanitário, historicamente produzido pelo Estado e consumido coletivamente pela sociedade, foi inserido agora na lógica da acumulação, perdendo sua característica enquanto fundo de consumo, condição geral de produção, transfigurando-se em um novo tipo de mercadoria, que é compulsória aos moradores da cidade.

Conforme HARVEY (2013) o Estado “desempenha um papel crucial tanto em apoiar, como em promover esses processos [...]” (HARVEY, 2013, p.18), que conduzem à transferência dos bens do domínio público e popular para o domínio privado e das classes privilegiadas. Isso porque o projeto neoliberal teve como objetivo principal:

criar novos campos para a acumulação de capital em domínios até agora considerados fora dos limites do cálculo de lucratividade. Serviços públicos de todos os tipos (habitação popular, educação, saúde pública, previdência social), instituições públicas (como universidades, centros de pesquisa, prisões) e mesmo a guerra (a exemplo do ‘exército’ de empresas privadas contratadas para operar em conjunto com as forças armadas no Iraque), foram todos privatizados em algum nível, em todo o mundo capitalista (HARVEY, 2013, p. 19).

Através da PPP o poder público concede ao parceiro privado o título de posse, ainda que transitório, tanto sobre o patrimônio público produzido no período anterior ao contrato de concessão, como sobre os ativos produzidos no decorrer da execução do contrato.

O contrato de PPP pode permitir que a concessionária se aproprie tanto da riqueza produzida pelo trabalho no processo de produção imediato, no canteiro de obras, requerendo sua contribuição por deter os meios de produção; como também permite com que a empresa capture o ganho, sob a forma de renda, pelo fato de ser a única detentora do título de propriedade sobre as infraestruturas necessárias para a coleta e o tratamento de esgoto na cidade.

MARX (1985) argumenta que, diante da questão da renda fundiária “não estamos perante um fenômeno característico da agricultura e de seus produtos. Pelo contrário, na base da produção de mercadorias e de sua forma absoluta, da produção capitalista, o mesmo é válido para todos os outros” (MARX, 1985, p.139).

Mas, para além da simples posse sobre a fração do solo, é importante frisar que o título de propriedade privada é o que permite também a apropriação do espaço, enquanto resultado da produção social no decorrer do tempo.

BOTELHO (2007), ao tratar da produção do espaço pela atividade imobiliária, afirma que o espaço “e em particular o espaço urbano – passa, então, a ter cada vez maior importância para o capital, ao mesmo tempo em que é ‘influenciado’ pela dinâmica do modo de produção capitalista” (BOTELHO, 2007, p. 18).

Nesse sentido, CARLOS (2015) argumenta que a predominância do financeiro nas estratégias de acumulação capitalistas tem a produção do espaço como uma das condições de sua realização. Para a autora, a construção de shopping centers, empreendimentos de turismo e lazer, centros empresariais, grandes condomínios verticais e horizontais, hotéis e flats, dentre outros, configuram-se como espaços atualmente produzidos conforme a lógica das finanças.

Além disso, CARLOS (2015) argumenta que grandes operações de rearranjo espacial são levadas a cabo pelo Estado em parceria com o capital, com a finalidade de criar novos espaços que sirvam à lógica da circulação do capital. Assim, consideramos ser o caso da PPP para a produção do esgotamento sanitário.

Tomando como recorte, a produção imobiliária financeirizada na metrópole de São Paulo, BOTELHO (2007) afirma que da mesma forma que o capital se imobiliza no imobiliário, “o ambiente construído e o solo, de bens imóveis passam a ser ‘bens móveis’, que circulam através dos títulos de propriedade que a cada momento podem ser transformados em dinheiro” (BOTELHO, 2007, p.16).

De acordo com o autor, para que possa haver um valor de troca do espaço, é necessário que haja também intercambialidade de frações do espaço. Para BOTELHO (2007), essa intercambialidade se torna possível através do fracionamento e da homogeneização de parcelas crescentes do espaço.

Nesse sentido, a propriedade fundiária (e suas metamorfoses em direção à transformação do título de propriedade em uma ação negociável no mercado financeiro) assume importante papel na circulação capitalista, sendo a garantia contratual de intercambialidade entre compradores e vendedores, bem como a garantia legal de extração da renda fundiária (BOTELHO, 2007, p. 16).

No caso do saneamento, o título de concessão na forma de PPP confere à empresa privada o monopólio de exploração das infraestruturas previamente estabelecidas, incorporando esses bens no balanço patrimonial, no rol de ativos intangíveis da concessionária. Podem então, funcionar como mecanismo que permite ao parceiro privado obter incentivos, créditos e financiamentos e assim disputar novas concessões. Isto parece ser recorrente entre as empresas do setor, ao ponto de muitas delas terem como missão se tornar “a maior gestora de concessões de saneamento do país”.

A produção do esgotamento sanitário no contexto do capitalismo contemporâneo tem assumido cada vez mais um caráter corporativo, através do qual, as grandes *holdings* do setor de infraestrutura encontram novas oportunidades de acumulação, em especial, por meio de capital fictício. A lógica rentista se apodera do bem público, dando-lhe uma nova roupagem e onerando os serviços para as camadas mais pobres da população.

3.2 A desigualdade socioespacial no contexto da produção financeirizada do espaço pelo saneamento básico.

A desigualdade socioespacial é aqui entendida, nos termos de RODRIGUES (2007), como a expressão do processo de urbanização capitalista, um produto da reprodução ampliada do capital que se perpetua como condição de permanência da desigualdade social.

Assim, a desigualdade socioespacial evidencia a existência de classes sociais e os conflitos inerentes a elas na disputa pelo espaço, assim como as diferentes formas de apropriação da riqueza produzida.

Para RODRIGUES (2007), a desigualdade socioespacial “exprime formas e conteúdo da apropriação e da propriedade, da mercadoria terra e das edificações, da cidade mercadoria, da exploração e da espoliação da força de trabalho, da acumulação desigual no espaço” (RODRIGUES, 2007, p. 74).

Cabe destacar que nossa perspectiva sobre as desigualdades socioespaciais busca ir além da discussão sobre a distribuição e o consumo dos equipamentos públicos e dos meios de consumo coletivo no espaço da cidade.

Nossa preocupação foi compreender como o atual processo de produção do saneamento básico, mais especificamente o esgotamento sanitário, na forma de PPP, contribui para a ampliação da desigualdade socioespacial na cidade.

Ocorre um movimento de concepções sob a ótica de mercado, deslocando o saneamento básico do campo das políticas públicas, enquanto um direito social, fundamental para a qualidade de vida da população, para o campo das mercadorias, condicionado à lógica de produção mercantil.

A produção do esgotamento sanitário através das concessões para o setor privado, na forma de PPP, segue a lógica da mercadoria na produção desse tipo de infraestrutura. Trata-se muito mais para atender a uma necessidade de valorização e acumulação do capital, do que atender, de fato, às necessidades da população.

O predomínio das políticas neoliberais acentua os problemas da desigualdade no espaço urbano. A precarização das relações de trabalho, a privatização de serviços públicos, o acesso focalizado aos setores de equipamentos e meios de consumo coletivo e a lógica de mercado que se impõe sobre a produção desses equipamentos concorrem para a produção de uma cidade desigual e segregada.

Desde o início da vigência do contrato de PPP, em 2015, as relações entre o governo municipal, a população do município e a Ambiental Serra têm sido marcadas

por embates e denúncias constantes sobre a qualidade dos serviços prestados pela PPP.

Apesar dos avanços em relação à ampliação da rede coletora de esgoto, na busca pela universalização do atendimento, observou-se que a construção da rede física por si só não resolveu problemas estruturais como o lançamento de esgoto *in natura* nos corpos hídricos de Serra.

Isto porque, os relatórios da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e do Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA) apontam que, uma parcela considerável da população coberta pela rede coletora de esgoto construída ainda não realizou sua ligação à rede coletora de efluentes.

Além disso, centenas de autos de infração já foram lavrados contra a Ambiental Serra, assim como diversas multas já foram aplicadas contra a empresa, após a constatação de inúmeras violações à Resolução nº430 do CONAMA, que dispõe sobre as condições, parâmetros, padrões e diretrizes para gestão do lançamento de efluentes em corpos de água receptores.

Como já se expôs neste trabalho, a PPP do esgotamento sanitário em Serra foi alvo de dois procedimentos de investigação pelo Poder Legislativo municipal, revelando centenas de autos de infração por conta da poluição das águas da cidade devido ao lançamento de efluente sem o devido tratamento nos mananciais e, conseqüentemente, no litoral do município.

A Comissão Especial de Inquérito realizada em 2016, resultou em abertura de processo administrativo no Tribunal de Contas do Estado, resultando na confirmação de irregularidade frente ao cumprimento do plano municipal de saneamento, pela cobrança indevida da taxa de esgoto nas regiões que ainda não eram atendidas pela concessionária e na poluição dos mananciais de Serra devido ao lançamento de efluentes sem o devido tratamento pelas ETEs operadas pela PPP.

Em 2014, quando a PPP ainda estava em vias de implantação, a Cesan realizou o reajuste de 5,31% nas tarifas de água e esgoto para os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Em 2015 e 2016, durante os dois primeiros anos de operação da PPP, os reajustes realizados pela Cesan sobre os serviços de água e esgoto foram de 10,59% e 11,06%, respectivamente (ESPÍRITO SANTO, 2018).

O aumento sobre as tarifas de água e esgoto ocorreu no mesmo período em que a Cesan iniciou o pagamento de suas obrigações com a Serra Ambiental, por meio

das contraprestações mensais e também o depósito de garantia na Conta de Reserva e na Conta Vinculada por parte da Cesan, no montante inicial de R\$ 2 milhões.

Após a implantação da PPP em Serra, uma nova tarifa foi criada pelo governo estadual. A Lei 10.495/2016 instituiu a cobrança da tarifa pelas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico, em razão da disponibilidade da infraestrutura do esgotamento sanitário. A nova tarifa está sendo cobrada dos usuários que possuem rede e tratamento de esgoto à disposição e que, mesmo após comunicado da Cesan, não efetuaram a ligação do imóvel ao ponto de coleta de esgoto.

Trata-se de um dispositivo que busca inibir o lançamento irregular de esgoto, mas, ao mesmo tempo, aumenta o número de contribuintes para as concessionárias de água e esgoto que operam no estado, principalmente para a Cesan e Ambiental Serra.

Desta maneira, os serviços urbanos de água e esgotamento sanitário tornam-se uma mercadoria de consumo compulsório daqueles habitam a cidade. No caso do esgotamento sanitário, quanto maior for o número de moradores ligados à rede coletora, maiores serão os ganhos da concessionária privada.

Vale ressaltar que uma parte da contraprestação mensal paga à Serra Ambiental pela Cesan, provém justamente do volume de esgoto tratado. Desta forma, quanto maior o número de imóveis ligados à rede coletora, maior será o repasse da Cesan para a Ambiental Serra.

O caso de Serra e de outras cidades brasileiras evidenciam que o saneamento básico se tornou um novo ambiente de negócios. O discurso inicial de que o modelo de produção, na forma de PPPs, contribuiria para a promoção de novas infraestruturas no país, não se mostrou tão sólido, uma vez que, após a assinatura dos contratos, o parceiro privado continua operando o sistema físico previamente constituído por um bom tempo antes de realizar novos investimentos (RUFINO, 2021).

No caso da Serra Ambiental, toda a infraestrutura construída anteriormente à estatal foi transferida para o consórcio privado, de maneira gratuita, além disso o direito de exploração dos serviços conferidos através do título de outorga da concessão, passa a compor o rol de ativos da empresa privada.

Em 2021, a Câmara Municipal de Serra instaurou uma nova Comissão Especial de Inquérito (CEI) frente à constatação, por parte do TCE-ES, de irregularidades em relação à poluição dos corpos hídricos de Serra. A auditoria realizada pelo TCE-ES

confirmou que os efluentes lançados pelas ETEs sob domínio da Ambiental Serra estavam fora dos índices permitidos pela legislação ambiental.

As frequentes denúncias e reclamações, assim como as irregularidades apontadas tanto pelo TCE-ES, como pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), subsidiaram a instauração do procedimento por parte do legislativo municipal, que vem reunindo dados das secretarias municipais de meio ambiente e desenvolvimento urbano de Serra, além da contratação de uma empresa independente para realização de análises dos efluentes lançados pelas ETEs da PPP. Até a finalização desta pesquisa, os trabalhos da CEI de 2021, ainda estavam ocorrendo.

Em novembro de 2021, após a decisão do TCE-ES sobre as irregularidades verificadas na PPP do esgotamento sanitário de Serra, o presidente da empresa anunciou um plano de modernização do sistema de esgoto operado pela PPP, seguindo as orientações das Soluções de Referências, apresentadas pela Cesan, ainda nas fases iniciais da licitação, que também compõem o Plano Municipal de Saneamento Básico do município de Serra.

De acordo com o projeto anunciado pela PPP, ainda em fase de elaboração, a intenção da empresa modernizar a planta do esgotamento na cidade, reduzindo as atuais 21 Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) e as 129 Estações Elevatórias de Esgoto Bruto (EEEB) para 8 ETEs, com a possibilidade de se reduzirem também as estações elevatórias.

Questionado pelos vereadores sobre os investimentos previstos no contrato assinado com a Cesan que deveriam ser feitos logo nos primeiros anos de funcionamento da PPP, para a melhoria das ETEs, o presidente da concessionária argumentou que a empresa possui prazo para ampliar a cobertura de esgoto e reformular as ETEs até o ano de 2025 (SERRA, 2021).

A escolha da empresa foi priorizar a ampliação da rede coletora em detrimento à melhoria das ETEs, para alcançar os 95% de cobertura previstos no contrato da PPP, mesmo diante das centenas irregularidades constatadas pelos órgãos de controle e fiscalização ambiental.

Em que pese a argumentação sobre a prioridade pela universalização da coleta de esgoto, o fato é que, a partir do momento em que se liga à rede coletora de esgoto, torna-se obrigatório ao morador da cidade o pagamento da taxa de esgoto fixada em 80% sobre o consumo de água verificado na aferição do hidrômetro para imóveis

residenciais e, de 100% sobre o consumo de água para os imóveis industriais e comerciais.

Chama-se atenção para o fato de que a PPP priorizou a ampliação da rede coletora, mesmo diante da baixa eficiência das ETEs, comprovada pelos laudos do IEMA, apontados pela própria agência reguladora dos serviços públicos do Espírito Santo e pelo TCE-ES. Ampliou-se o volume de esgoto coletado sem que as ETEs tivessem capacidade operacional para o tratamento adequado dos efluentes.

No relatório de fiscalização apresentado pela ARSP (2020), a agência reguladora se baseou no resultado das análises das amostras coletadas na entrada e na saída da estação de tratamento dos sistemas de esgotamento sanitário do município, na análise e avaliação documental, na elaboração de relatório, contendo planilha indicativa do padrão de lançamento e da eficiência do tratamento e relação das constatações de não conformidades.

Os resultados foram produzidos a partir dos dados disponibilizados pela própria Cesan, provenientes das análises de monitoramento da qualidade do efluente tratado realizadas na saída do tratamento do esgoto das 21 ETEs em operação no município de Serra, no período de 01 de julho de 2015 a 24 de maio de 2018.

O relatório da ARSP apontou situações de não conformidade em todas as ETEs operadas pela PPP Ambiental Serra. As principais irregularidades referem-se ao descumprimento dos padrões de lançamento do efluente tratado, com base na Resolução CONAMA 430/2011, nas Licenças de Operação e nas Portarias de Outorga. Instrumentos que definem os parâmetros de tratamento e lançamento de efluentes.

As principais irregularidades apontadas pelo relatório de fiscalização foram: índices de DBO (Demanda Bioquímica de Oxigênio)⁴⁶ fora dos padrões permitidos pela legislação; a presença de materiais flutuantes no esgoto tratado e a consequente falta de eficiência de projeto.

⁴⁶ É o indicador que determina indiretamente a concentração de matéria orgânica biodegradável através da demanda de oxigênio exercida por microrganismos através da respiração. A DBO é um teste padrão, realizado a uma temperatura constante de 20° C e durante um período de incubação também fixo, 5 dias. É uma medida que procura retratar em laboratório o fenômeno que acontece no corpo d'água. [...] No período de 5 dias a 20° C (DBO5), é consumido cerca de 70% a 80% da matéria orgânica (esgoto doméstico); após 5 dias começa a demanda nitrogenada, em que durante cerca de 20 dias são consumidos 100 % da matéria orgânica. O esgoto é considerado biodegradável quando a relação DQO/DBO é menor 5 (VALENTE; PADILHA; SILVA, 1997, s/p.).

Conforme estipulado no contrato da PPP em Serra, cada ETE possui um índice, o EDBO, que mede a eficiência da estação na remoção de DBO para que o tratamento do efluente seja considerado eficiente.

No caso da ETE de Manguinhos, inaugurada em 2009, considerada a estação mais moderna do estado em termos de equipamento e de tecnologia para o tratamento de esgoto, o EDBO é estipulado em 90%, portanto, para ser considerada eficiente, o efluente tratado precisa apresentar 90% ou mais do DBO removido.

Conforme o relatório de fiscalização, entre os anos de 2016 e 2018, a ETE de Manguinhos apresentou a EDBO abaixo de 90% em quase todas as amostras de efluente que foram coletadas e analisadas naquele período. Foram realizadas em média 4 coletas, a cada mês, durante os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

Em 2016, foi somente nos meses de janeiro e fevereiro que os níveis de eficiência da referida ETE alcançaram o índice estipulado. Em 2017, os meses de fevereiro, março, abril, julho, agosto, setembro, novembro e dezembro apresentaram a EDBO acima de 90% em somente em 01 de cada 04 coletas, realizadas em cada mês. Em 2018, a EDBO esteve acima do requerido pelo menos em 01 das 04 coletas realizadas por mês, nos meses de janeiro, fevereiro, maio e junho (ARSP, 2020).

O mesmo ocorreu na ETE Nova Almeida, inaugurada em 2011, com uma estrutura moderna onde a EDBO também é estipulada em 90%. No ano de 2016, os testes foram realizados mensalmente durante todo o decorrer do ano. Os resultados das análises apontaram que a estação alcançou a eficiência estipulada apenas no mês de junho/2016. Em 2017, a referida ETE alcançou a eficiência requerida somente nos meses de maio, junho, julho, setembro e outubro. Em 2018, foi somente nos meses de março e abril que a ETE alcançou a eficiência desejada (ARSP, 2020).

Além de descumprir com as normativas contratuais, descumpriu-se também a Licença de Outorga, cujos padrões de eficiência também possuem lastro na EDBO da estação (ARSP, 2020).

O processo de reorganização espacial das ETEs é apontado pelo contrato de PPP como a via necessária para a melhoria e a modernização da infraestrutura de esgotamento sanitário na Serra.

A reorganização espacial das infraestruturas de esgoto, através da redução do número de ETEs, a modernização das infraestruturas, o incremento tecnológico anunciado, assim com as demissões em massa, realizadas logo no início da operação

da PPP, revelam as estratégias de acumulação na busca pela redução do custo médio de produção.

No caso da PPP, o contrato de concessão confere à empresa privada o título de exclusividade sobre a infraestrutura de esgotamento sanitário e o monopólio sobre a operação e a exploração desse bem público. Assim, o lucro extraordinário obtido pela racionalização do processo produtivo e pelas inovações tecnológicas aplicadas pela empresa, repercutem no aumento da produtividade e proporcionam um preço de produção abaixo dos níveis do preço médio de produção estipulado no contrato de concessão.

Desta forma, o monopólio concedido pela Cesan à Ambiental Serra, faz com que com esse sobrelucro advindo da racionalização e do aumento da produtividade do esgoto possa ser convertido em renda, pois, no nível de abrangência da PPP, não existem concorrentes para a concessionária de esgoto.

Nenhuma outra empresa no município possui autorização para a realização das atividades de esgotamento sanitário na cidade. Desta forma, o contrato de PPP funciona como um título de posse, ainda que transitoriamente, o qual pode conferir à Ambiental Serra apropriar-se desta renda, análoga ao lucro extraordinário.

A redução do número de ETEs, pode vir acompanhada também, da redução do quadro de funcionários. Em 2016, após a Aegea assumir o controle acionário da Serra Ambiental, foram demitidos 73 dos 200 funcionários que atuavam no sistema de coleta e tratamento de esgoto. As demissões faziam parte da reestruturação administrativa promovida pela nova gestão da PPP.

SABADINI (2011) considera que a base do capitalismo contemporâneo consiste na crescente precarização do trabalho como um dos “mecanismos de aumentar a geração de excedente; neste sentido, esta etapa do capitalismo não seria possível sem o aumento da exploração dos trabalhadores e sem as transformações diretas no mundo do trabalho” (SABADINI, 2011, p.243).

Para o autor, a influência direta do capital fictício na atividade produtiva exige, continuamente, uma taxa de rendimento do capital produtivo mais elevado, estimulando a reestruturação produtiva na indústria e, como consequência, a intensificação do trabalho. “O capital produtivo, em vias de se transformar para aumentar seu excedente, tem necessidade de reduzir seus custos, também influenciado pelos rendimentos da esfera financeira” (SABADINI, 2011, p.251).

PRADO (2005b, p.13) denomina o período atual como o pós-grande indústria, onde, ao mesmo tempo em que o tempo de trabalho perde centralidade na produção da riqueza, a ciência e a tecnologia enquanto tais tendem a assumir, diretamente, a forma de capital. Conforme o autor,

uma coisa convém à outra, pois, agora, o capital quer se apropriar do trabalho social enquanto potência que transcende o mero trabalho individual ou mesmo o trabalho coletivo que possui força de massa, na apropriação das forças da natureza. Para fazê-lo, precisa se apropriar diretamente do conhecimento científico e tecnológico enquanto tal, retirando-o da forma livre para colocá-lo na forma da propriedade privada (PRADO, 2005b, p.13).

Para PRADO (2005b) ao contrário de haver a fusão do capital da esfera financeira com o capital industrial ocorre, na verdade, “uma forma de subordinação do capital produtivo – enquanto um momento intransponível do processo de valorização – à própria lógica do próprio capital financeiro, cumprindo assim um destino imanente do próprio evoluir do capital” (PRADO, 2005b, p.15).

Ainda segundo o autor, mesmo que no momento atual, a empresa ainda tenha por objetivo produzir e vender mercadorias, fazendo também abstração de que possa ter ativos financeiros e que possa obter alguma renda a partir deles. Trata-se de uma

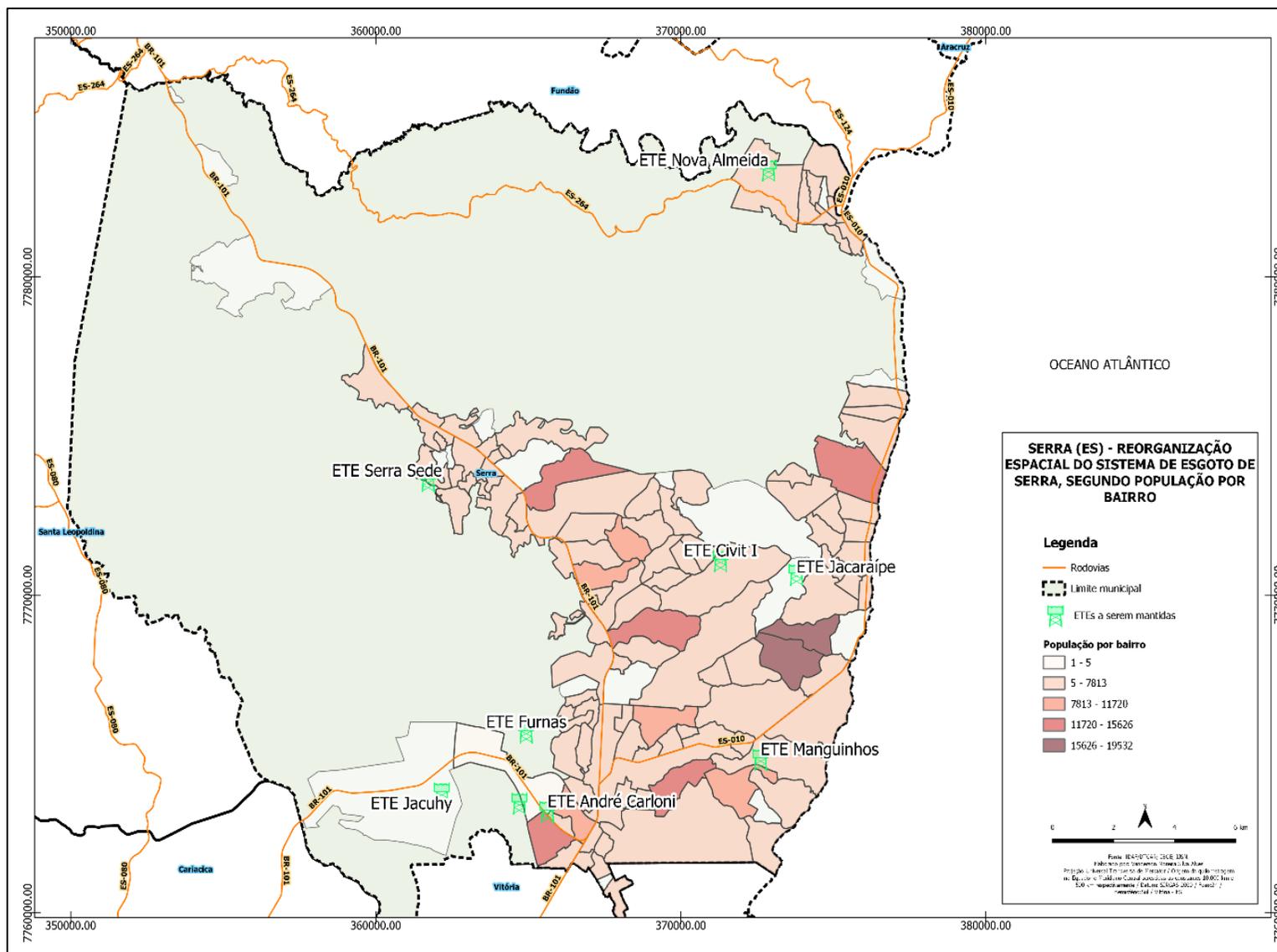
espécie de empresa, à medida que se baseia numa inteligência coletiva própria, tende a conservar internamente todas as atividades típicas pós-industriais, procurando transferir para terceiros, ou seja, empresas menores com pouco ou menor poder de barganha, todas as operações tipicamente industriais, de tal modo a deslocar para uma posição subalterna todas as atividades que ainda se baseiam no roubo de tempo de trabalho (PRADO, 2005, p.15).

Desta forma, toda a organização produtiva das empresas do chamado período pós-grande indústria, considerando seus monopólios tecnológicos e sobre os bens e serviços públicos, nos parece ser orientada para extrair ganhos extras a partir de suas transações com as empresas e consumidores que figuram como seus clientes.

Conforme PRADO (2005b), estas empresas vão buscar consolidar os seus próprios retornos compactando os lucros das empresas subcontratadas, as quais, por sua vez, irão “explorar mais brutalmente os seus próprios trabalhadores. O montante de lucro que consegue obter, o qual inclui implicitamente rendas tecnológicas, não tende a remunerar o capital investido segundo uma taxa média de retorno formada

socialmente de modo independente, mas este montante depende amplamente do poder de monopólio que detém” (PRADO, 2005b, p. 16).

Assim, a busca pela redução dos custos da produção passa, via de regra, pelo processo de otimização e racionalização do processo produtivo. No nosso caso, a reorganização espacial das ETEs, o incremento de tecnologia, a reformulação do sistema de gestão e o enxugamento da mão-de-obra parecem refletir os mecanismos utilizados para aumentar a geração de excedente a ser apropriado numa rede complexa que envolve uma empresa controladora (AEGEA) diretamente ligada à esfera financeira e suas controladas espalhadas por diversos municípios do Brasil, que de fato se encarregam da produção e da operação dos serviços de água e esgoto, nas mais variadas formas de concessão, inclusive a PPP.



Mapa 16: Reorganização espacial do sistema de esgoto de Serra, proposto pela concessionária Ambiental Serra, segundo população por bairro.

Conforme observado nos mapas acima, a reorganização do sistema de esgoto do município de Serra planejada para os próximos anos pela concessionária privada leva em conta tanto as condições do relevo, quanto a localização da demanda populacional dos bairros.

Na região de Carapina, por exemplo, serão mantidas as ETEs de André Carloni e Jardim Carapina, além da ETE Jacuhy, que atende principalmente o condomínio Alphaville. As ETEs dessa região localizam-se em áreas de planície e os bairros que elas atendem ou estão no mesmo nível de altitude ou estão em altitude superior, nos topos do Planalto de Carapina, facilitando também o deslocamento do esgoto por gravidade até as ETEs, assim como no caso da ETE de Furnas.

A ETE de Manguinhos, a mais moderna e mais ampla do município, passará a concentrar toda a demanda do esgoto residencial dos bairros e conjuntos habitacionais no decorrer da rodovia estadual ES-010.

A ETE de Jacaraípe, que será totalmente reconstruída, atenderá os bairros da região litorânea da chamada Grande Jacaraípe, que concentra também um grande contingente populacional e, ao que tudo indica, também atenderá a região de Feu Rosa, o maior em população de Serra, após a ETE existente nesta comunidade ser desativada.

A ETE de Civit I concentrará o atendimento da região da Grande Laranjeiras, formada pelo importante subcentro metropolitano de Laranjeiras que reúne diversas atividades comerciais, além de ser a região com o maior número de empreendimentos imobiliários, lançados na última década em Serra.

Além disso, o parque industrial do Centro Industrial de Vitória I e II também será atendido pela ETE Civit I. Vale ressaltar que tanto os estabelecimentos industriais do referido polo como os conjuntos habitacionais criados para atender os trabalhadores das indústrias, também passarão a concentrar o lançamento do esgoto nesta estação de tratamento.

A região de Serra-Sede, anteriormente atendida por 4 estações, será então atendida unicamente pela ETE Serra-Sede, que após os investimentos de ampliação e modernização anunciados, terá sua capacidade ampliada para atender toda a região. Não se verificou, porém, nenhum projeto ou plano de ação para os bairros mais afastados da área urbana consolidada de Serra.

Conforme a Ambiental Serra, 124 dos 135 bairros de Serra são atendidos pela PPP do esgotamento sanitário. Ao cruzarmos essa informação com a base de dados

da Cesan (2019), disponibilizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves, verificou-se que 20 dos 135 bairros da Serra não eram atendidos pela rede coletora operada pela PPP.

Comparando-se a localização desses bairros com os principais corpos hídricos de Serra, observou-se que os bairros Porto Dourado, São Patrício, Lagoa de Jacaraípe e Residencial Jacaraípe, circundam as áreas das lagoas Jacuném e do Juara, de extrema importância para o ecossistema e o turismo da região de Jacaraípe. Além disso, esses bairros são cortados pelo Rio Jacaraípe que deságua na praia de mesmo nome.

Desta forma, quando os empresários não assumem a responsabilidade sobre determinados impactos da atividade produtiva, como no caso da degradação ambiental, o Estado está permitindo o repasse dos custos à sociedade em geral.

Em 2016, foram retiradas cerca de 37 toneladas de peixes mortos da Lagoa Juara, afetando a subsistência de quase 30 famílias que sobrevivem da pesca na região. O laudo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Serra constatou que a mortandade se deu devido aos baixos níveis de oxigênio no corpo aquático, decorrentes da seca e do histórico lançamento de esgoto na lagoa ⁴⁷.



Figura 2: Peixes retirados da Lagoa Juara

Fonte: G1

Os episódios de mortandade de peixes nas lagoas de Serra têm sido cada vez mais recorrentes. O evento mais recente ocorreu no início do ano de 2021, quando

⁴⁷ G1. **Peixes de lagoa no ES morreram por falta de oxigênio, diz laudo.** Disponível em: <https://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2016/11/peixes-de-lagoa-no-es-morreram-por-falta-de-oxigenio-diz-laudo.html> Acesso em: 23 mar. 2021

milhares de peixes apareceram mortos na Lagoa de Carapebus, no bairro com o mesmo nome. Na ocasião, a fiscalização municipal encontrou vários pontos de lançamento de esgoto na região e acionou o Ministério Público do Espírito Santo para cobrar explicações da concessionária Ambiental Serra.



Figura 3: Mortandade de peixes na Lagoa de Carapebus (2021).

Fonte: Portal Tempo Novo – Foto Clésio Galego

A própria ação do capital imobiliário em Serra é um dos elementos que nos permite compreender um pouco mais dessa articulação entre os agentes privados e o poder público.

A produção imobiliária que se desenvolveu em Serra é voltada para faixas acima da remuneração média da maior parte da população do município. Não se trata da preferência em atender a demanda da sociedade por uma melhor qualidade de vida, mas sim atender a demanda de acumulação do mercado.

Isso se evidencia quando a própria gestão municipal enxerga a atividade imobiliária como um fator positivo para a transformação do perfil socioeconômico do morador de Serra. De acordo com a Secretária de Desenvolvimento Urbano (gestão 2008-2012),

a estratégia é colocar moradia de alta renda, porque vindo moradia de mais alta renda a gente trabalha o setor de serviços e comércio, que é o que emprega e é o que distribui renda (...) nós precisamos incrementar a riqueza da população para aumentar a possibilidade dessa população ter mais renda. E crescer, mas não crescer naquele nível de população de menor renda. E o que tem isso a ver com a política urbana? Tem a ver porque a forma como foi

encontrada na Serra foi através dos condomínios e loteamentos. (Secretária de Desenvolvimento Urbano de Serra, 2009, apud. ZANOTELLI; FERREIRA, 2011).

Observa-se a legitimação do processo de segregação, por parte da própria gestão municipal, em diversos níveis. Consolida-se a segregação social por meio dos espaços urbanizados privativos (condomínios residenciais e loteamentos de alto padrão), cujos muros impedem a entrada do restante da população nessas áreas.

Também se amplia as desigualdades socioespaciais, quando se prioriza o empreendimento imobiliário para atrair pessoas com nível de renda mais elevado, relegando aos demais moradores a moradia precária em áreas periféricas, muitas vezes, por meio de ocupações irregulares e loteamentos clandestinos.

Desta forma a universalização dos serviços de esgotamento sanitário precisa ser mais do que apenas construir a rede física para a coleta dos resíduos sanitários. A lógica financeira que tem sido aplicada à provisão do saneamento básico distancia-se completamente das preocupações com o acesso e o atendimento efetivo da população, sobretudo, das parcelas mais pobres.

Ocorre que mesmo contando com uma rede coletora já construída ou sendo construída próxima à sua moradia, não possui recursos suficientes para realizar a ligação da residência à rede de esgoto.

O relatório de fiscalização RFE/DS/GSB/003/2021, realizado em março de 2021, pela ARSP, apontou diversas irregularidades na Estação de Elevação de Esgoto Bruto Europa (EEEB Europa), no bairro Cidade Continental, tais como:

- Tubulação exposta e ausência de tampas nos Poços de Visita da rede coletora ligada à EEEB, indicando a falta de manutenção adequada por parte da concessionária.



Figura 4: Tubulação exposta e poço de visita sem tampa adequada

Fonte: ARSP (2021).

- Transbordamento de efluente no Poço de Visita da Rede Coletora de Esgoto ligada a EEEB Europa.



Figura 5: Transbordamento de esgoto na EEEB Europa.

Fonte: ARSP (2021).

- Leitões de secagem danificados na ETE Alphaville.



Figura 6: Leito de secagem danificado.
Fonte: ARSP (2019)

- Excesso de material sobrenadantes na ETE de André Carloni.



Figura 7: Material sobrenadante na lagoa de tratamento.
Fonte: ARSP (2019)

- Manchas de tinta no interior da lagoa da ETE Jardim Carapina.



Figura 8: Mancha de tinta na lagoa de tratamento.
Fonte: ARSP (2019)

- Extravasamentos de efluente tratado e tampas inadequadas em poços de visita ao longo da rede de lançamento na ETE Furnas, na APA do Mestre Álvaro.



Figura 9: Vazamento de esgoto tratado na área da APA do Mestre Álvaro
Fonte: ARSP (2019)

- Excesso de lodo na Lagoa de Sedimentação – ETE Valparaíso.



Figura 10: Lagoa de sedimentação.
Fonte ARSP (2019)

- O lançamento dos efluentes, após o tratamento, foi feito diretamente no solo na ETE Serra Dourada.



Figura 11: Efluente tratado sendo lançado diretamente no solo.
Fonte: ARSP (2019)

- Excesso de vegetação, sobrenadantes, erosão e ausência de Rip-Rap no entorno das Lagoas da ETE CIVIT I.



Figura 12: Não conformidades nas lagoas de tratamento.
Fonte: ARSP (2019)

- Vazamento de esgoto da ETE Cidade Continental, já desativada.



Figura 13: Vazamento de esgoto da ETE Cidade Continental.
Fonte: SEMMA (2021)

Se por um lado a população polui o ambiente ao lançar o esgoto sem tratamento diretamente no solo ou nos mananciais que cortam a cidade, no caso em análise, verificou-se por meio dos laudos da Prefeitura Municipal e das auditorias realizadas pelo TCE-ES que a própria concessionária também está causando a degradação dos recursos hídricos do povo.

WALLERSTEIN (2003) argumenta que cabe ao Estado o poder da restrição legal. Nesse sentido, o Estado pode decretar ou proibir monopólios, assim como criar cotas. O Estado pode simplesmente assumir parte dos custos de produção do

capitalista, por meio da concessão de crédito e subsídios, ou, ainda, pode beneficiar múltiplos empresários, simultaneamente, na construção de infraestrutura e das condições gerais de produção.

Além disso, o autor argumenta que “o Estado oferece aos empresários a possibilidade de não pagar os custos de reparação dos danos que infligem ao que não é sua propriedade” (WALLERSTEIN, 2003, p. 98).

O papel das infraestruturas de esgoto, no contexto da empresa rentista, esvazia-se do seu conteúdo de política social. Tornam-se, prioritariamente, instrumentos para a alavancagem dos preços dos títulos lançados e negociados no mercado financeiro.

A cada nova PPP, uma parcela significativa de ativos públicos torna-se privada por um longo período de tempo, sem que haja a socialização dos rendimentos obtidos por meio das dívidas da natureza humana da sociedade empenhadas na produção desses bens outrora públicos.

Assim, em busca do ganho e da remuneração para o pagamento dos acionistas e credores, as empresas privadas empenham-se com afinco nos processos gerenciais de suas finanças, descolando-se do papel social que o saneamento básico tem de exercer enquanto política pública urbana e de saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto da pandemia pelo novo Coronavírus marcou o desenvolvimento desta pesquisa e nos fez refletir sobre diversos fatores que antes, nos passavam despercebidos, alguns simples e outros mais complexos.

Reforçamos os hábitos de higiene, nos privamos do convívio social, nos distanciamos, nos isolamos, observamos atônitos a ciência sendo atacada em diversos níveis, por agentes públicos e privados que, sem a menor humanidade, revestiram-se de uma postura negacionista e nefasta, contribuindo direta e indiretamente para a morte de milhares de brasileiros e milhões de seres humanos ao redor do planeta.

Mas, bravamente, a ciência resistiu. Profissionais das mais diversas áreas empenharam-se na busca de soluções reais para o contexto em que vivemos. Desde a elaboração de simples equipamentos de higienização das mãos à busca efetiva por vacinas, a pesquisa científica mostrou ser o único caminho possível para avançarmos frente aos desafios que vivemos nos últimos tempos.

A pandemia nos mostrou a relevância do Estado nos momentos de crise, principalmente quando algo desconhecido ameaça o ciclo normal da reprodução capitalista. Os fechamentos do comércio, as quarentenas e a paralisação completa de algumas atividades pareciam absurdas a muitos agentes públicos e privados. O capital não pode parar.

Neste sentido, nossa pesquisa vivenciou dois momentos, o antes da pandemia e o decorrer da pandemia, trazendo desafios, angústias, mas também a superação das barreiras impostas ao “fazer ciência” nesses últimos 2 anos.

A análise sobre a PPP do esgotamento sanitário em Serra nos permitiu transitar, estabelecer relações e compreender um pouco mais sobre as políticas públicas de saúde e política urbana brasileira, assim como o modo pelo qual o saneamento transitou e ainda transita por essas duas esferas.

A busca pelos elementos que nos ajudariam na investigação sobre hipótese inicial da pesquisa, nos mostrou que no contexto da financeirização, a produção das infraestruturas que compõem o conjunto de bens denominados como fundos de consumo ou como equipamentos de consumo produtivo, passaram por modificações significativas no que se refere ao modo de produção e de operação dos bens e serviços públicos no decorrer do tempo.

Historicamente produzidos pelo Estado, o conjunto de infraestruturas que garantiam a continuidade do processo produtivo e a reprodução da força de trabalho, foram tomadas de assalto pela lógica mercantil. Lógica essa, estabelecida pela passagem de um período dominado pela indústria e pela visão industrial para um período de liberalização e de mundialização financeira, onde há um predomínio das finanças, do capital fictício, no processo de acumulação.

A superposição das finanças sobre o setor produtivo, ocorrida a partir dos anos 1970, nos países capitalistas centrais, se deu por meio de políticas de abertura dos mercados, como a liberalização e desregulamentação financeira. Assim, conforme o capital fictício aumenta sua participação nas economias, maior é a transferência da riqueza das nações para o setor financeiro (CHESNAIS, 1996).

Assim, nos parece plausível compreender o período atual como uma indicação do momento em que o urbano e as questões da sociedade urbana se sobrepõem à indústria (LEFEBFRE, 2008b). O espaço geográfico e o seu processo de produção assumem um papel relevante na compreensão do capitalismo contemporâneo, na medida em que o processo de industrialização desacelera e a acumulação por meio das operações financeiras do capital fictício tomaram vulto.

Tratou-se de um exercício do pensamento que foi complexo e desafiador, pois, envolveu apreender movimentos que estão em um nível mais geral de abstração – os movimentos e inter-relações do capital financeirizado e da acumulação comandada pelo capital fictício (CHESNAIS, 1996; 2005); e, ao mesmo tempo, tentar correlacioná-los, guardadas as devidas determinações, observando os elementos do processo imediato da produção que possam, de alguma forma, permitir a interação dessas duas dimensões do movimento da construção de uma linha de raciocínio.

Existe um esforço constante por parte das empresas, no período atual, para consolidar e ampliar o retorno dos investimentos realizados pelos diversos grupos de acionistas. Esforço esse que transborda a gestão interna das empresas e repercute sobre toda a sociedade de modo geral, exige também a anuência do Estado para assegurar o capital investido, através de diversos processos e reformas dos governos nacionais.

Trata-se de uma lógica perversa que potencializa o desmonte dos direitos sociais duramente conquistados, ao impor à sociedade políticas de austeridade ao passo que promove o aumento dos ganhos empresariais por meio de reformas como a reforma trabalhista, a reforma da previdência, a reforma tributária, dentre outras ações.

A lógica da acumulação financeira, centrada no capital fictício, age também sobre as empresas menores, comprimindo os lucros das empresas subcontratadas, que por consequência, repercute na exploração mais intensa e perversa da força de trabalho.

O crescente processo de desestatização, as reformulações dos marcos regulatórios e a flexibilização de regras para facilitar o acesso dos agentes privados aos recursos públicos, frente a imposição de restrições para as atividades do próprio estado, por meio das empresas estatais, revelam as articulações constitutivas do processo de espoliação anunciados por HARVEY (2013a).

Isto porque, o saneamento básico pensado a partir da troca e do valor de troca, descola-se do seu papel fundamental enquanto direito social, elemento fundamental para uma melhor qualidade de vida da população. O discurso da ineficiência e da incapacidade do setor público em produzir e operar esse tipo de serviço não se sustenta frente às somas vultuosas de dinheiro público que são concedidas às concessionárias privadas, na forma de financiamento.

O nosso recorte de estudo, mostrou que mesmo sendo operado pela iniciativa privada, na forma de PPP, o esgotamento sanitário de Serra enfrenta uma série de problemas que vão desde a cobrança indevida por serviços não prestados até multas milionárias aplicadas à concessionária privada por realizar práticas danosas ao meio ambiente, em que a própria empresa deveria ser exemplo.

Em todos os relatórios apresentados pela Agência Reguladora, responsável por fiscalizar as ações da PPP, foram encontradas irregularidades que iam desde a manutenção e conservação dos equipamentos até o lançamento irregular de esgoto, fora dos padrões estabelecidos pela legislação nos mananciais do município.

Isto reflete bem os impactos da lógica de acumulação do período atual. A concessionária local da PPP encarrega-se da parte produtiva, de implementar ações para reduzir os custos de produção, racionalizando os processos e com isso, intensificar a exploração do trabalho na unidade local favorecendo a uma maior apropriação do excedente.

Otimizar o processo produtivo, terceirizar determinados tipos de atividades, reorganizar a localização das estações de tratamento e enxugar o quadro de funcionários, etc. são alguns dos elementos que podem nos ajudar a visualizar e tentar compreender as nuances de um processo de acumulação contemporâneo bem mais complexo do que se imagina.

Mas, a finalidade da empresa local é a de contribuir para a valorização dos títulos de sua empresa principal, a empresa controladora do grupo. A empresa controladora é quem realiza as movimentações no mercado financeiro. Ela é quem emite os títulos que serão negociados no mercado de capitais, seja através das ações, das debêntures, dos *bonds* ou de outros instrumentos financeiros.

Como se verificou na pesquisa, existe uma relação intrínseca entre a empresa controladora da PPP do esgoto sanitário de Serra (ES) com o mercado financeiro. Os rendimentos advindos do lançamento de debêntures, de *bonds* e demais mecanismos financeiros no mercado bursátil se mostraram muito superiores do aqueles provindos do lucro operacional, ligado mais especificamente ao capital produtivo.

Nesta linha, conforme argumentou PRADO (2005b), consideramos que mesmo havendo a atividade produtiva, ocorre uma subsunção do capital produtivo ao capital financeirizado, que se manifesta pelas diversas negociações e operações que as *holdings* do saneamento realizam no mercado de capitais. Isto tem como consequência a intensificação da exploração da mão-de-obra no âmbito da produção imediata do saneamento, pois, o objetivo principal da empresa torna-se a remunerar seus investidores e garantir a fluidez do negócio.

Se antes a coleta e o tratamento de esgoto, assim como o fornecimento de água, de energia e demais condições gerais atendiam especificamente às necessidades da produção do capital e as necessidades de reprodução dos trabalhadores, no momento atual, a produção destas condições gerais passa a atender mais aos interesses financeiros, no contexto da propriedade patrimonial, tornam-se novos ativos (imobiliários e financeiros). As condições gerais de produção parecem funcionar agora como condições gerais para a acumulação de capital, centrado nas movimentações da esfera financeira.

Desta forma a universalização dos serviços de esgotamento sanitário precisa ser mais do que apenas construir a rede física para a coleta dos resíduos sanitários. A lógica financeira que tem sido aplicada à provisão do saneamento básico distancia-se completamente das preocupações com o acesso e o atendimento efetivo da população, sobretudo, da parcela mais pobre.

Observamos, através do esgotamento sanitário em Serra (ES), o modo com que as concessões na forma de PPP, servem de instrumento para assegurar os investimentos provados no setor, além de exacerbarem o caráter rentista da produção do espaço neste momento.

No caso do município serrano, a PPP desenhou um novo *layout* dos sistemas de esgoto da cidade, com a finalidade de racionalizar cada vez mais o processo produtivo do tratamento de esgoto. A localização espacial das ETEs mais próximas aos bairros com maior densidade populacional e maior atividade comercial e industrial, além de diminuir os custos da coleta e do tratamento de esgoto e reduzir a quantidade de EEEBs. Pode propiciar também uma renda, análoga ao sobrelucro, que se potencializa pelo maior quantitativo de ligações à rede coletora de esgoto.

Portanto, a produção do esgotamento sanitário, na forma de PPP pode proporcionar um duplo rendimento ao parceiro privado, por conta do caráter rentista que se impõe neste processo. Ao conceder o título de exclusividade sobre a produção e a operação das infraestruturas de esgoto o Estado parece garantir ao parceiro privado, por meio da PPP, dois tipos de monopólio: um monopólio de exploração e um monopólio de propriedade.

O monopólio de exploração se evidencia por elementos como a racionalização intensiva do processo produtivo promovida, sobretudo, pela redução do número de ETEs. Os processos de modernização das estações, a redução do quadro de empregados, as inovações técnicas, dentre outros, também compõem o quadro em que a empresa privada detém o monopólio de explorar o trabalho e se apropriar da renda que provém do título de propriedade conferido pela concessão pública.

O monopólio de propriedade, fundamento no título de exclusividade conferido pela concessão, permite que a concessionária da PPP se aproprie de um rendimento, uma renda, pelo simples fato de deter o monopólio sobre os serviços de esgoto. Não existem concorrentes do mesmo patamar que a concessionária privada.

Mesmo que existiam empresas menores de saneamento que operem na cidade, o campo de ação das mesmas se dá em pequenos condomínios residenciais ou empreendimentos industriais menores que ainda possuam ETEs próprias. Mas quem de fato dita as regras do setor no âmbito municipal é a concessionária, cujas regras impostas às empresas menores, costumam ser bastante restritivas.

Através da PPP, o Estado fornece meios para que o agente privado se aproprie também das infraestruturas públicas produzidas de antemão, que para o empresário aparecerão como uma “dáviva gratuita da natureza humana”, usando os termos de HARVEY (2018).

Trata-se, portanto, de uma massa de capital fixo, que o empresário pode se apropriar por um longo período de tempo e gerir esses bens, de maneira que lhe seja

garantido tanto os ganhos previstos no contrato de PPP, como a apropriação de rendimentos futuros, advindos da conversão destes bens em ativos financeiros e de sua negociação no mercado de capitais.

O monopólio de propriedade, proporcionado pela PPP, legitima-se também pelas ações do Estado: como a reformulação do marco regulatório, a criação dos fundos de reserva para garantir o pagamento das contraprestações, a facilidade para obtenção de crédito e financiamento, principalmente, dos bancos comerciais e de desenvolvimento estatais e a facilitação para a aplicação do dispositivo de reequilíbrio econômico-financeiro, permitindo que durante a vigência da PPP, o parceiro privado tenha a oportunidade de atribuir preços, acima daqueles inicialmente pactuados.

O instrumento do reequilíbrio econômico financeiro, neste caso, assume papel relevante no caso da PPP, pois fornece os meios para que o preço unitário, pactuado na ocasião da celebração do contrato, possa ser revisto de tempos em tempos por solicitação do agente privado.

Além dos reajustes anuais assegurados automaticamente pela lei de licitações e pelo contrato, diante de cenários em que a empresa comprove o desequilíbrio econômico do contrato, por motivos fora de sua governabilidade e que tornem inexecutável a prestação do serviço contratado, poderá de fato ocorrer a repactuação do valor unitário inicialmente firmado.

Desta forma, o instrumento do reequilíbrio econômico e financeiro serve como mecanismo para a elevação dos preços inicialmente pactuados, com o respaldo jurídico e institucional do Estado.

Tratam-se de dispositivos que conferem uma segurança maior para a empresa frente aos investidores e propiciam a valorização dos títulos da empresa lançados no mercado financeiro.

Entendemos que a PPP talvez funcione como uma suplementação ou uma alternativa à privatização completa do setor, pois, o Estado, nos parece desempenhar o papel de garantidor da qualidade dos títulos e ações emitidas pelas grandes empresas do setor de saneamento, fornecendo todo o aparato jurídico e burocrático que elimina grande parte dos riscos que deveriam ser assumidos pelo ente privado.

Assim, para aquelas regiões em que a atuação do setor privado no saneamento não seja tão interessante, sob o ponto de vista econômico e de rentabilidade financeira, o Estado assumiria todo o serviço de água e esgoto, ou estabeleceria as

concessões parciais, subcontratando empresas privadas para operar somente os serviços de água ou somente os serviços de esgoto.

Considerando as alterações do marco legal do saneamento em 2020, onde se determina a criação de blocos regionais de municípios, por parte dos estados da federação, para fins de promoção de concessões e liberação de recursos federais, em longo prazo, haver um desequilíbrio em relação à universalização dos serviços de saneamento. Isto porque a formação dos blocos regionais pode favorecer determinados municípios em detrimento de outros municípios. Principalmente nos municípios das regiões metropolitanas, mais populosos e com maior dinamismo econômico.

A disputa se dará sempre entorno dos blocos cujos municípios ofereçam um maior contingente de estabelecimentos residenciais, comerciais e industriais que estejam ligados à rede coletora de esgoto e, ainda, o potencial crescimento da população e do tecido urbano que inevitavelmente ampliaram as possibilidades de ganhos futuros do agente privado que estiver operando os serviços.

Mesmo com os exemplos da cidade de Manaus e do estado de Tocantins, onde as experiências com as empresas privadas de saneamento não foram nada animadoras, o Governo Federal empenha-se para o sucesso de projeto de privatização e mercantilização dos serviços de água e esgoto no país.

Em Manaus, conforme a associação de pesquisadores do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento - ONDAS (2020), mesmo após 20 anos de gestão privada, o município tem uma cobertura de coleta de esgoto de apenas 12,5%, dos quais somente 30% desse total é de fato tratado e mais de 600 mil pessoas não têm acesso à água.

De acordo com o *ranking* publicado do Instituto Trata Brasil, em 2020, o município de Manaus, que é o 6º maior município brasileiro, ocupa a 96ª posição entre os 100 maiores municípios brasileiros, acima de 500 mil habitantes, em relação a cobertura dos serviços de água e esgoto.

No caso de Tocantins, a Saneatins, empresa de Saneamento do Estado de Tocantins, atendia a todos os 125 municípios do estado. A empresa foi privatizada em 1998 e passou a ser controlada pela Odebrecht Ambiental e, posteriormente, foi vendida à BRK Ambiental (ONDAS, 2020).

Após 12 anos de privatização, 78 dos 125 municípios foram devolvidos ao Governo do Estado de Tocantins. A reestatização se deu nos municípios menores que

não eram rentáveis, sob o ponto de vista econômico e financeiro, pois não ofereciam o retorno necessário para cobrir as despesas operacionais.

Desta maneira, a empresa privada de saneamento separou para si a operação de 47 municípios considerados rentáveis. Coube então ao Estado criar uma autarquia estadual a Agência Tocantinense de Saneamento (ATS) - para operar aqueles municípios com maior déficit orçamentário (ONDAS, 2020). Situação no mínimo incoerente com o discurso que se tem, de ampliar a participação do setor privado no saneamento para universalizar o acesso aos serviços de água e de esgoto.

Enquanto no Brasil observamos as portas, do setor de saneamento, serem escancaradas para a apropriação dos serviços de água e esgoto pelo capital, em outros países do mundo, principalmente nos países europeus, o caminho tem sido o contrário, tem se colocado em prática a reestatização dos serviços de saneamento.

Os trabalhos de PIGEON; MCDONALD; HAEDEMAN; KISHIMOTO (2013) e KISHIMOTO; PETITJEAN (2017) apresentam um panorama de novas iniciativas de retomada dos serviços públicos essenciais pelos governos e os diversos modelos de reestatização, ou *(re)municipalização*, empreendidos sobre os serviços de água e esgoto.

Cerca de 835 cidades ao redor do planeta reivindicaram o retorno do controle do Estado sobre os serviços públicos de saneamento, revelando que o número de localidades que rejeitaram o processo de privatização, ao qual foram submetidos, é muito maior do que se pensava KISHIMOTO; PETITJEAN (2017).

Os autores dizem que em diversas cidades a privatização não atendeu às expectativas nem dos governos e nem da população. A narrativa de que os serviços públicos naturalmente seriam, mais caros, ineficientes e desatualizados foi se mostrando equivocada no decorrer dos anos de operação dos serviços nessas cidades.

Para KISHIMOTO; PETITJEAN (2017) a remunicipalização tem contribuindo para eliminar a lógica de maximização dos ganhos que move as ações do setor privado. A remunicipalização da água, por exemplo, tem levado, com frequência, à melhoria do acesso e da qualidade dos serviços.

De acordo com os autores, os casos de cidades como Paris (França), Arenys de Munt (Espanha) e Almaty (Cazaquistão), onde o poder público retomou as rédeas dos serviços de água, a eficiência dos serviços públicos de água tem sido igual ou até maior, do que o modelo privado e com preço das tarifas mais baixo.

Em alguns casos os operadores públicos aumentaram consideravelmente o nível e a qualidade do investimento nos sistemas de água, como é o caso de Grenoble (França), Buenos Aires (Argentina) e Arenys de Munt (Espanha), onde o município e a nova concessionária pública reestruturaram o sistema tarifário, de forma a garantir o acesso à água às famílias com rendimentos mais baixos (KISHIMOTO; PETITJEAN, 2017).

A aprovação das alterações do marco legal do saneamento, em 2020, ratifica a política neoliberal, comumente empreendida nos países da América Latina, que se revela perversa para parcela da população mais pobre.

É preciso ir além da visão mercantil, que precifica e tributa o morador da cidade pelo acesso aos bens que compõem o fundo de consumo. Além da superexploração do trabalho, a população tem sua qualidade de vida comprometida não só pela falta de investimento público em moradia, água, esgoto, luz e transporte, mas, principalmente, pela privatização e a mercantilização dessas condições gerais, tão necessárias à reprodução da sociedade, mas que no modo de produção contemporâneo, exacerbam o processo de espoliação do trabalhador nas cidades.

Os processos de privatização, de concessão dos bens e serviços públicos e da difusão do modelo de Parceria Público-Privada, esvaziam completamente o papel destas infraestruturas enquanto direito social, preconizado pela Constituição Federal, fundamentais para melhoria da qualidade de vida das pessoas.

REFERÊNCIAS

- ABCON; SINDCON. **Panorama da participação privada no Saneamento no Brasil.** São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-BAIXA-final.pdf>> Acesso em: 19 jul. 2020.
- ABCON; SINDCON. **Panorama da participação privada no Saneamento no Brasil.** São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-BAIXA-final.pdf>> Acesso em: 19 jan. 2021.
- ABCON; SINDCON. **Pilar do marco legal, regulação é aguardada por investidores e agências.** São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.abconsindcon.com.br/noticias/pilar-do-marco-legal-regulacao-e-aguardada-por-investidores-e-agencias/>> Acesso em: 15 set. 2021.
- ABREU, M. **A evolução urbana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar, 1987.
- AEGEA. **Aegea capta recursos e amplia a credibilidade no exterior.** In: Revista Aegea. Edição 18. São Paulo, 2017. Disponível em: https://aegea.blog.br/wp-content/uploads/2021/05/revista_aegea_ed_18.pdf Acesso em: 12 jul. 2019.
- AEGEA. **Demonstrações Financeiras 2018-2019.** RI Aegea. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://ri.aegea.com.br/wp-content/uploads/sites/33/2020/02/19-Aegea-Saneamento.-Demonstra%c3%a7%c3%b5es-financeiras.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2020.
- AEGEA. **Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2017 e 2016.** São Paulo: 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/fatos-relevantes/pdf/27220253.pdf>> Acesso em: 02 mar. 2019.
- A GAZETA. **Após poluição na Serra, empresa promete reformular sistema de esgoto até 2025.** Vitória, 2021. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/economia/apos-poluicao-na-serra-empresa-promete-reformular-sistema-de-esgoto-ate-2025-1121>> Acesso em: 12 dez. 2021.
- ALMEIDA FILHO, N.; PAULANI, L. M. **Regulação social e acumulação por espoliação: reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do estado na caracterização do capitalismo contemporâneo.** Revista Economia e Sociedade, v. 20, nº. 02, p. 243-272, Campinas, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182011000200002&lng=pt&tlng=pt#nt12. Acessos em: 30 jan. 2018.
- ALVES, V. M. S. **A cidade a serviço do capital: os instrumentos de gestão urbana e o favorecimento do capital imobiliário em Serra (ES).** Vitória: 2017. 48p. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.
- ANDAKU, C. A.; BUENO, F. M. **Capital Fictício em duas interpretações do capitalismo contemporâneo.** In: GT – 4. Anais 6º Colóquio Internacional Marx e Engels. Universidade de Campinas. Campinas, 2009.
- ANDRADE, C. R. M. **A peste e o plano: o urbanismo sanitaria do Eng.º Francisco Saturnino de Brito.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992. 282p.

ARRETCHE, M. T. **Saneamento**. Boletim de Conjuntura Política Social, São Paulo, nº24, p. 46-50, 1998.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Tanques sépticos - Unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos - Projeto, construção e operação**. Rio de Janeiro, 30 out. 1997.

BAGGIO, U. C. **A luminosidade do lugar - circunscrições intersticiais do uso de espaço em Belo Horizonte: apropriação e territorialidade no bairro de Santa Tereza**. Tese de Doutorado em Geografia Humana. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2002. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02022006-135000/pt-br.php> Acesso em: 21 dez. 2017.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. **Projeto Emissário Submarino**. Salvador: 2019. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_emissariosub.htm Acesso em: 15 nov. 2018.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Social. **BNDES poderá financiar até 55% dos investimentos previstos no saneamento do Estado do RJ**. Agência BNDES de Notícias. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-podera-financiar-ate-55-dos-investimentos-previstos-no-saneamento-do-Estado-do-RJ/> Acesso em: 20 dez.2021.

BNDES. **Consulta a operações do BNDES**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br> Acesso em: 02 fev. 2021.

BNDES. **O financiamento dos serviços de água e esgoto: análise do passado recente (2016-2019) e desafios da diversificação de fontes para chegar à universalização**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. 7-81, 2021. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20821/1/PR_Saneamento_21527_9_P_BD.pdf Acesso em: 02 fev. 2021.

BNDES. **Saneamento: 18 Estados confirmam ao BNDES interesse em concessões e parcerias com a iniciativa privada**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-18-estados-confirmam-ao-bndes/> Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. Comissão de Valores Monetários (CVM). **Debêntures**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.investidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/valores_mobiliarios/debenture.html Acesso em: 11 dez. 2021.

BORJA, P. C. **Política de saneamento: instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul**. 2004. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal da Bahia, Salvador: 2004.

BORJA, P. C. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Revista Saúde e Sociedade, v.23, n.2, p.432-447. São Paulo: 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902014000200007>.> Acesso em: 17 dez. 2018.

BORJA, P. **Privatização dos serviços públicos de saneamento no Brasil e a onda neoliberal radicalizada.** Assemae. *On-line*, 2017. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/artigos/item/1871-serie-de-artigos-privatizacao-dos-servicos-publicos-de-saneamento> Acesso em: 18 dez. 2017.

BOTELHO, A. **A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo.** Revista Cadernos Metrópole, nº18, pp. 15-38. São Paulo: 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8727> Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Caixa vai financiar projeto de saneamento em Pernambuco.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2014/04/caixa-vai-financiar-projeto-de-saneamento-em-pernambuco> Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Comissão de Valores Monetários (CVM). **Debêntures.** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.investidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/valores_mobiliarios/debenture.html Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Conselho do PPI. **Resolução nº 4, de 13 setembro de 2016.** Brasília, 2016. Brasília. Disponível em: http://www.projetcrescer.gov.br/html/objects/downloadblob.php?cod_blob=2637 Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. **Investimentos em saneamento somam R\$ 9 bilhões em 2017.** Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/01/investimentos-em-saneamento-somam-r-9-bilhoes-em-2017> Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, ...; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm Acesso em: 17 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.329, de 1º de agosto de 2016: que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – REISB.** Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13329.htm#art1 Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, ..., e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#view Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.** Brasília-DF: 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175**

da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília-DF: 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm > Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491 .htm#art35](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm#art35)> Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. **País terá plano nacional de saneamento básico.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2013/12/pais-tera-plano-nacional-de-saneamento-basico>> Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Marco Regulatório do Saneamento Básico é aprovado no Senado e vai à Câmara.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias_/2019/06/06/marco-regulatorio-do-saneamento-basico-e-aprovado-no-senado-e-vai-a-camara> Acesso em: 07 jun. 2019.

BRITTO, A. L. **Estudo Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil.** In: HELLER, L. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2018. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf> Acesso em: 12 jan. 2021.

CAMPOS JÚNIOR, C. T. **O Novo Arrabalde.** PMV, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. Vitória: 1996.

CARCANHOLO, R. e NAKATANI, P. (2015). **Capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização.** In: Especulação e lucros fictícios. Helder Gomes (Org.). 1ª Ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARCANHOLO, R.A.; SABADINI, M.S. **Capital fictício e lucros fictícios.** Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, v. 24, p. 41-65, 2009.

CARLOS, A. F. A. **A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea.** Revista Estudos Avançados, v.23, n.66, p.303-314. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10425> Acesso em: 01 dez. 2017.

CARLOS, A. F. A. **A virada espacial.** Revista Mercator (Fortaleza) vol.14 nº4, número especial, p. 07-16. Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14nspe/1984-2201-mercator-14-04-spe-0007.pdf> Acesso em: 20 dez. 2017.

CASTIGLIONI, A. H. **Transição migratória e urbana no Estado do Espírito Santo - 1950 a 2010.** Caminhos de Geografia Uberlândia, v. 20,. Uberlândia: nº72 Dez/2019. p. 33–53

CESAN. **Concorrência Internacional 001/2013 Concessão Administrativa para ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário do município de serra, no estado do Espírito Santo.** Vitória: 2013. Disponível em: <<http://www.cesan.com.br/site/portal-de-licitacoes/licitacao/720/>> Acesso em: 20 jun. 2017.

CHESNAIS, F. **A Mundialização financeira**. Xamã, 1996

CHESNAIS, F. et al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

CHESNAIS, F. et al. **Finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: CHESNAIS, F. et. al. *Finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS-CNRH. **Resolução nº 54. de 28 de novembro de 2005**. Estabelece modalidades, diretrizes e critérios gerais para a prática de reúso direto não potável de água, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2006.

CONTÁBEIS. Investimentos. **Ebitda: saiba o que é, como calcular e importância para as empresas**. Disponível em: <
<https://www.contabeis.com.br/noticias/49060/ebitda-saiba-o-que-e-como-calcular-e-importancia-para-as-empresas/>> Acesso em: 23 nov. 2021.

DAMASCENO, A. N. **Rio de Janeiro: a cidade que os médicos pensaram e os engenheiros produziram**. Anais do IV seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Rio de Janeiro: PROURB – FAU/UFRJ. vol. 1. 1996. p. 51.

DIEESE. **Privatização do setor de saneamento no Brasil. Nota Técnica nº 183**. Jun./2017. São Paulo: 2017. Disponível em:
https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/_notaTec_183saneamento.html Acesso em: 20 dez. 2017.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. "**A finança capitalista: Relações de produção e relações de classe**". In Chesnais, François et alii. *A Finança Capitalista*. São Paulo: Alameda: 183-246.

EMBRAPA. Agência Embrapa de Informação Tecnológica. **Precipitação e evaporação**. Brasília, 2021. Disponível em:
<https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/bioma_caatinga/arvore/CONT000g798rt3p02wx5ok0wtedt3nd3c63l.html> Acesso em 12 set. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Companhia Espírito-santense de Saneamento. **Contrato nº034/2014 - Concessão administrativa para a ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário do município de Serra**. Vitória, 2014. Disponível em: <
<http://portal-de-compras.sistemas.cesan.com.br/licitacao/908/>> Acesso em 20 abr. 2018.

ESPÍRITO SANTO. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo. **RF/DS/GSB/020/2019**. Vitória: 2021. Disponível em: <
https://arsp.es.gov.br/Media/arsi/Saneamento/Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o/Serra/2019/Sistema%20de%20Esgoto/1Relatorio_ARSP_2019-020_Serra.pdf> Acesso em: 20 dez. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo. **RFE/DS/GSB/003/2021**. Vitória: 2021. Disponível em:
https://arsp.es.gov.br/Media/arsi/Saneamento/Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o/Serra/2021/Especificac%C3%A3o%20-%20Esgoto/1Relatorio_ARSP_2021-003_Serra.pdf Acesso em: 21 jul. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo. **RF/DS/GSB/103/2020**. Vitória: 2020. Disponível em: <

https://arsp.es.gov.br/Media/arsi/Saneamento/Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o/Serra/2020/Qualidade%20de%20Esgoto/1Relatorio_ARSP_2020-103_Serra.pdf> Acesso em: 05 dez. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo. **Atos normativos: resoluções saneamento básico.** Disponível em: https://arsp.es.gov.br/atos_normativos Acesso em: 20 nov. 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 10.495, de 25 de Fevereiro de 2016. Altera o art. 40 da Lei nº 9.096, de 29 de dezembro de 2008, que estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências.** Vitória, ES, fev. 2016. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI%20N%C2%BA%2010.495.htm> Acesso em: 20 dez. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Desenvolvimento. **Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas.** Vitória: 2019. Disponível em: <<https://sedes.es.gov.br/programa-estadual-de-parcerias-publico-privadas>> Acesso em: 25 jul. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Processo TC-04780/2020.** Vitória, 2021.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Processo TC-9029-2013.** Vitória, 2013.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Processo TC-01720/2017-1- Controle Externo - Fiscalização – Representação.** Vitória, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Acórdão 00504/2021-6 Plenário.** Vitória, 2021.

EXAME. **Debêntures: O que são, tipos e como investir?** Disponível em: <<https://exame.com/invest-pro/debentures-o-que-sao-tipos-como-investir-em-debentures/>> Acesso em: 20 jul. 2021.

FLUXO. **Água de reuso: o que a lei diz e você precisa saber.** Escola Politécnica da UFRJ. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://fluxoconsultoria.poli.ufrj.br/blog/agua-de-reuso/>> Acesso em: 12 jun. 2020.

G1. **Peixes de lagoa no ES morreram por falta de oxigênio, diz laudo.** Disponível em: <https://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2016/11/peixes-de-lagoa-no-es-morreram-por-falta-de-oxigenio-diz-laudo.html> Acesso em: 23 mar. 2021

GENIAL INVESTIMENTOS. **7 Tipos de debêntures disponíveis no mercado brasileiro.** Disponível em: <<https://blog.genialinvestimentos.com.br/7-tipos-de-debentures-disponiveis-no-mercado-brasileiro/>> Acesso em: 15 ago. 2020.

HARVEY, D. **A loucura da razão econômica – Marx e o capital no século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Neoliberalismo como destruição criativa.** Revista InteracEHS - Saúde, Trabalho e Meio Ambiente e Sustentabilidade. V.2, n.4, Tradução, ago 2007. São Paulo, 2007. Disponível em:

<<http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2007.pdf>> Acesso em: 21 fev. 2020.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2013a.

HARVEY, D. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço e Debates, v. 6, p. 7-14, 1982.

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

HELLER, L. Saúde e Sustentabilidade. **‘O modelo de privatização da água e do saneamento está mostrando suas fissuras’**. CEE-Fiocruz. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: < <https://cee.fiocruz.br/?q=Leo-Heller-O-modelo-de-privatizacao-da-agua-e-do-saneamento-esta-mostrando-suas-fissuras> > Acesso em: 19 dez. 2021.

HELLER, L. **Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2018. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf> Acesso em: 12 jan. 2021.

HELLER, L. **Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento**. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 1998, v. 3, n. 2. pp. 73-84. Epub 28 Jul 2006. ISSN 1678-4561. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81231998000200007>> Acesso em: 18 ago. 2020.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais**. Engenharia Sanitária e Ambiental [online]. 2007, v. 12, n. 3. pp. 284-295. Epub 29 Out 2007. ISSN 1809-4457. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-41522007000300008>> Acesso em 25 jan. 2021.

HELLER, L.; GOMES, U. A. F. **Elementos conceituais para o saneamento básico** (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v.1). Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014. 100p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/panorama_vol_01.pdf> Acesso em: 07 jul. 2020.

HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

IBGE. **Cidades: Serra**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/serra/panorama> Acesso em: 12 jan. 2018.

INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA. **Quem são os proprietários do saneamento no Brasil?** Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2018/04/16/quem-sao-os-proprietarios-do-saneamento-no-brasil>> Acesso em: 25 mar. 2019.

ISTO É DINHEIRO. **O lucro entra pelo cano**. Edição nº 808, 10/04/2013. Editora Três. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20130405/lucro-entra-pelo-cano/1017.shtml> Acesso em: 22 dez. 2017.

JESUS, M. V. N. **Parceria público-privada: análise do sistema de disposição oceânica do Jaguaribe**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia), Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2012. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/9238> > Acesso em: 20 mar. 2019.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979 p. 55-75

KOWARICK, L. **A lógica da desordem**. In: KOWARICK, L.; BRANT, V. C.; CAMARGO, C. P. (org.). São Paulo 1975: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1976. pp.21-63

KOWARICK, L.; BRANT, V. C.; CAMARGO, C. P. (org.). **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1976.

KUHN, F.; FAUSTINO, R. B. **A Participação Privada no Setor de Saneamento Básico no Brasil: uma análise dos investimentos com recursos do FGTS**. Anais XVIII ENANPUR, Natal: 2019. 20p. ISSN: 1984-8781. Disponível em <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=690>> Acesso em: 14 set. 2019

LEFEBVRE, H. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

LEFEBVRE, H. **A Revolução urbana**. São Paulo: Humanitas, 3ª reimpressão, 2008a.

LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b.

LENCIONI, S. **Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades desenvolvimento regional**. In: IX Coloquio de Geocritica. Scripta Nova , v. XI, n. 245. Barcelona: 2007.

LENCIONI, S. **Metrópole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial**. Revista Mercator v. 14, n.4, número Especial, p. 149-158. Fortaleza, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14nspe/1984-2201-mercator-14-04-spe-0149.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2017.

LOBINA, E. KISHIMOTO, S. PETITJEAN, O. **Llegó para quedarse: laremunicipalizacióndel agua como tendencia global**. Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU), TransnationalInstitute (TNI) y MultinationalsObservatory. Ámsterdam, 2015. 14 pp. Disponível em: <<https://www.tni.org/files/download/heretostay-es.pdf>> Acesso em: 27 dez. 2017.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAGALHAES, A. L. C. **Financeirização da infraestrutura: as grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação**. 2021. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <[doi:10.11606/D.16.2021.tde-24112021-122705](https://doi.org/10.11606/D.16.2021.tde-24112021-122705)>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Org.). A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES, E. C. **Da higiene à construção da cidade: o Estado e o saneamento no Rio de Janeiro**. História, Ciências, Saúde-Manguinhos [online]. 1995, v. 2, n. 2 [Acessado 27 Julho 2021], Rio de Janeiro. pp. 51-67. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59701995000300004> Acesso em: 03 mar. 2018.

MARTINS, S.; GOMES, G. C. **A verdade que está no erro a importância do Estatuto da Cidade para a (re)valorização do espaço**. Revista da ANPEGE, [S.I.], v. 5, n. 05, p. 93-106, jul. 2017. ISSN 1679-768X. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6592/3592>. Acesso em: 27 jul.2019.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** Livro I – O processo de produção do capital. Vol.1, Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** Livro II, tomo 5. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985-1986.

MARX, K. **O Capital: O capital: crítica da economia política.** Livro III.t.5, Vol. 3. Abril Cultural. São Paulo, 1988.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Livro III – O processo global da produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MAZETTO, E. F. **Estado, políticas públicas e neoliberalismo: um estudo teórico sobre as parcerias-público-privadas.** Revista Caderno de Estudos Interdisciplinares. Edição Especial Gestão Pública e Sociedade. Alfenas: 2015. Disponível em: <<https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/406>> Acesso em: 10 jan. 2019.

MENDONÇA, M. C. **A modernização do atraso: os fundamentos da urbanização de Vitória.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 1889-1930. 2014. 189 f.

MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE R. **Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos.** In: HELLER, L. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2018. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf> Acesso em: 12 jan. 2021.

MIELE, S. A. Fr. **O lugar dos investimentos imobiliários-financeiros na reprodução capitalista da Metrópole de São Paulo.** Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Anais do X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona. Barcelona: 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/345.htm>> Acesso em: 25 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **SAM - Sonel Ambiental e Engenharia S/A: Relatório da Administração.** Diário Oficial de Minas Gerais. Publicações de Terceiros e Editais de Comarcas. 29 ab. 2017, ano 125, nº 79. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/181385/caderno2_2017-04-29%2031.pdf?sequence=1> Acesso em 02 mar. 2019.

MORAES, L. R. **O saneamento básico passou a ser um novo ambiente de negócios.** Entrevista. FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/o-saneamento-basico-passou-a-ser-um-novo-ambiente-de-negocios> Acesso em: 20 dez. 2017.

MÜLLER, G. R. R. **A influência do urbanismo sanitário na transformação do espaço urbano em Florianópolis.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis, 2002. 137p. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83510>> Acesso em: 16 abr. 2020.

MULLER, L. A. P. PAULANI, L. M. **O capital portador de juros em O Capital ou o sistema de Marx.** Revista Trans/Form/Ação [online]. 2012, vol.35, n.2, pp.69-91. ISSN 0101-3173. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31732012000200005> Acesso em: 20 mar. 2018.

MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. **Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil.** Ambiente & Sociedade [online]. 2015, v. 18, n. 3, pp. 193-210. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1047V1832015>> Acesso em: 16 abr. 2020.

ONDAS. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. **Defender os serviços públicos pela garantia do acesso à água e ao esgotamento sanitário para toda a população.** Manifesto. Brasília, 2020, 16p. Disponível em: <<https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/06/Manifesto-Defender-os-servi%C3%A7os-p%C3%BAblicos-Pela-garantia-do-acesso-a-%C3%A1gua-e-ao-esgotamento-sanit%C3%A1rio-para-toda-a-popula%C3%A7%C3%A3o-2.pdf>> Acesso em: 19 mar. 2021.

ONDAS. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. **A regionalização do saneamento básico na Lei 14.026/2020 - Contribuição para a construção de uma visão crítica. Um guia com respostas às perguntas essenciais.** Brasília, 2021. 36p. Disponível em:<<https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/04/Guia-Regionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-Saneamento.pdf>> Acesso em: 15 jun. 2021.

PAULANI, L. M. **A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil.** Estud. av. [online]. 2009, vol.23, n.66, pp.25-39. ISSN 0103-4014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200003> Acesso em: 15 fev. 2017.

PAULANI, L. M. **Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo.** Revista de Economia Política. Vol.36, nº.3, pp. 514-535. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a04> Acesso em: 20 dez. 2017.

PAULANI, L. M. **Não há saída sem a reversão da financeirização.** Revista Estudos Avançados [online]. Vol.31, n.89, pp.29-35, 2017. ISSN 0103-4014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890004> Acesso em: 06 jun. 2018.

PEREIRA, C. E. Q. **Parcerias Público-Privadas: Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle.** Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação *latu-senso* em Direito Público e Controle Externo. Universidade de Brasília. Brasília, 2006. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AC854894094>> Acesso em: 15 mar. 2018.

PIGEON, M. MCDONALD, D. A. HOEDMAN, O. KISHIMOTO, S. **Remunicipalización – El retorno del agua a manos publicas.** Trasnationallnstitute. Ámsterdam, 2013. 155 pp. ISBN 978-94-6228-049-6 Disponível em: https://www.tni.org/files/download/pigeon-mcdonald-hoedeman-kishimoto_remunicipalizacion_retorno_del_agua_a_manos_publicas_2013_0.pdf> Acesso em: 27 dez. 2017.

PORTAL TEMPO NOVO. **Consórcio admite que 170 mil pessoas não têm esgoto na Serra.** Serra, 19 de Maio de 2017. Disponível em: <https://www.portaltemponovo.com.br/consorcio-admite-que-170-mil-pessoas-nao-tem-esgoto-na-serra/> Acesso em: 21 dez. 2017.

PRADO, E. F. S. **Pós-Grande Indústria e Neoliberalismo.** Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97), pp. 11-27, janeiro-março/2005a. São Paulo, 2005a.

PRADO, E. F. S. **Valor desmedido e desregramento do mundo**. In: Desmedida do valor: crítica da pós-grande indústria. São Paulo: Xamã, 2005b.

PRADO, E.F.S. **François Chesnais e os impasses do capitalismo**. Desigualdades. Outras Palavras. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/francois-chesnais-os-impasses-do-capitalismo/> Acesso em: 21 jan. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Lei nº 3421, de 24 de julho de 2009. Regulamenta a organização do município em bairros e dá outras providências**. Serra: 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA. **Lei nº 4010, de 14 de fevereiro de 2013. Institui o plano municipal de saneamento básico e dá outras providências**. Anexo único: Plano municipal de saneamento básico de Serra/ES. Serra, 2013. Disponível em: < <http://www.serra.es.gov.br/site/download/201606-plano-municipal-de-saneamento-de-serra-final-audifax.pdf>> Acesso em: 24 abr. 2018.

PRONI, M. W.; FAUSTINO, R. B. **Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014)**. Planejamento e Políticas Públicas, [S. l.], n. 46, 2015. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/563>. Acesso em: 26 jul. 2021.

PULHEZ, M. M; MARQUES, E. C. **A evolução das políticas de saneamento básico**. Nexo – Políticas Públicas. CEM-CEPID/FAPESP, 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-evolu%C3%A7%C3%A3o-das-pol%C3%ADticas-de-saneamento-b%C3%A1sico>> Acesso em 15 jan. 2021.

RADAR PPP. **Esgotamento Sanitário do Município de Serra (Espírito Santo)**. *Online*. 2014. Disponível em: < <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/esgotamento-sanitario-do-municipio-de-serra-espírito-santo/>> Acesso em: 15 jun. 2017

RAYIS, M. W. A. **Avaliação da viabilidade do reúso de água para recarga de aquíferos na região metropolitana de São Paulo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <[doi:10.11606/D.6.2018.de-21062018-084426](https://doi.org/10.11606/D.6.2018.de-21062018-084426)> Acesso em: 10 jan. 2020.

REZENDE, S.C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387p

ROLNIK, R. **Dez anos do Estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo**. In: Leituras da cidade[S.l: s.n.], 2012.

RUBINGER, S. D. **Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia da UFMG. Belo Horizonte, 2008. 197 f. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ENGD-7HAK2H/1/528m.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2019.

RUFINO, M. B. C. **Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008**. Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, e20200410.

Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200410>> Acesso em: 15 dez. 2021.

SABADINI, M. S. **Trabalho e especulação financeira: uma relação (im)perfeita.** Temporalis. ano 11, n.22, p.241-269, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2011v11n22p241-270> Acesso em 13 jul. 2021.

SABADINI, M. S. **Especulação financeira e capitalismo contemporâneo: uma proposição teórica a partir de Marx.** Economia e Sociedade, v. 22, n. 3 (49), p. 583-608. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182013000300001>. Epub 17 Jan 2014. ISSN 1982-3533.

SABADINI, M. S. **O capital financeiro e a economia brasileira.** Política. Carta Maior:2014. Disponível em: < <https://www.cartamaior.com.br/contato.cfm>> Acesso em: 21 mar. 2019.

SANEAMENTO AMBIENTAL. **As maiores do Saneamento.** Revista Saneamento Ambiental, ano XXVIII, nº 188. ISSN 0103-7056. São Paulo: 2018.

SANFELICI, D. **Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate.** EURE (Santiago) vol.39 nº.118. Santiago, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300002> Acesso em: 20 dez. 2017.

SANTANA, G. D.; RODRIGUES JÚNIOR, H. S. **As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema?** Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização. Brasília, v. 3, n. 1, p. 148-181, jan./jun. Brasília: 2006.

SÃO PAULO. **Plataforma Digital de Parcerias: Linha 4–Amarela.** Disponível em: < <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/123>> Acesso em 17 mai. 2017.

Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Tradução, ago. 2007. São Paulo: 2007.

SEBRAE. **O que é Sociedade de Propósito Específico (SPE) e como funciona?** Sebrae Nacional: 2019. Disponível em:<<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigosCoperacao/oquesaosociedadesdepropositoesspecifico,79af438af1c92410VqnVCM100000b272010aRCRD?origem=tema&codTema=1>>

SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 1ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico – 15/09/2021.** Serra, 2021. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=RMXoMfGF4Mw>>

SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 2ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico – 20/10/2021.** Serra, 2021. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=26iBDOt8d9M&t=570s>>

SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 3ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico - 10/11/2021.** Serra, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8IV9IDp0XXM>>

SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 4ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico – 24/11/2021.** Serra, 2021. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=iLkg4T9R3pl>>

SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 5ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico – 10/12/2021.** Serra, 2021. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=4C28VngFq78>>

SERRA. Câmara de Vereadores da Serra. Comissão Especial de Inquérito. **C.M.S. - 6ª Oitiva da Comissão Especial de Inquérito do Saneamento Básico – 10/12/2021.** Serra, 2021. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=CjckWh3Brkc>>

SILVA, C. F. **Estado, mercadificação e crise nas cidades brasileiras: entre a lógica corporativa e o planejamento democrático.** XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Vitória: 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/26530/19879>> Acesso em: 14 fev. 2020.

SINDAEMA-ES. **TRT declara nulidade da dispensa em massa realizada pela Serra Ambiental.** Disponível em: <http://www.sindaema.org.br/noticia/trt-declara-nulidade-da-dispensa-em-massa-realizada-pela-serra-ambiental-779> Acesso em: 20 nov. 2018.

SOUSA, A. F. S. **Diretrizes para implantação de sistemas de reúso de água em condomínios residenciais baseadas no método APPCC - análise de perigos e pontos críticos de controle: estudo de caso Residencial Valville I.** 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia Hidráulica) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <doi:10.11606/D.3.2008.tde-040920

VALENTE, J. P. S; PADILHA, P. M; SILVA, A. M. M. **Oxigênio dissolvido (OD), demanda bioquímica de oxigênio (DBO) e demanda química de oxigênio (DQO) como parâmetros de poluição no ribeirão Lavapés/Botucatu - SP.** Eclética Química [online]. 1997, v. 22 [Acessado 17 Março 2021] , pp. 49-66. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-46701997000100005> . Epub 25 Maio 2000. ISSN 1678-4618. <https://doi.org/10.1590/S0100-46701997000100005> .

WALLERSTEIN, I. **O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI.** Rio de Janeiro: Renavan, 2002.

ZANOTELLI, C. L; FERREIRA, F. C. **A Disseminação dos condomínios fechados em Serra – Região Metropolitana da Grande Vitória, ES - e os impactos ambientais da implantação de Alphaville.** XII Simpurb: Ciência, Cidade e Utopia. UFMG. Belo Horizonte, 2011.