

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

FACULDADE DE DIREITO (ESD)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL (PPGDC)

JULIANA MELLO DE QUEIROZ

**A EXPERIÊNCIA DA DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE: A REGULAÇÃO DA
AGENERSA E A ATUAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA DA REDE DE
VIGILÂNCIA POPULAR EM SANEAMENTO E SAÚDE**

NITERÓI - RJ

2025

JULIANA MELLO DE QUEIROZ

**A EXPERIÊNCIA DA DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE: A REGULAÇÃO DA
AGENERSA E A ATUAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA DA REDE DE
VIGILÂNCIA POPULAR EM SANEAMENTO E SAÚDE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, da Universidade Federal Fluminense. Linha de pesquisa: “Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado”.

Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello.

NITERÓI– RJ
2025

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

Q3e Queiroz, Juliana Mello de
 A EXPERIÊNCIA DA DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE: A REGULAÇÃO DA
 AGENERSA E A ATUAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA DA REDE DE VIGILÂNCIA
 POPULAR EM SANEAMENTO E SAÚDE / Juliana Mello de Queiroz. -
 2025.
 124 f.: il.

 Orientador: Enzo Bello.
 Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
 Faculdade de Direito, Niterói, 2025.

 1. Saneamento básico. 2. Desestatização. 3. Regulação.
 4. Produção intelectual. I. Bello, Enzo, orientador. II.
 Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III.
 Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

**A EXPERIÊNCIA DA DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE: A REGULAÇÃO DA
AGENERSA E A ATUAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA DA REDE DE
VIGILÂNCIA POPULAR EM SANEAMENTO E SAÚDE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, da Universidade Federal Fluminense. Linha de pesquisa: “Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado”.

Aprovada em: 27/05/2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Enzo Bello (PPGC-UFF) (Orientador)

Prof. Dra. Fernanda Andrade Almeida (PPGDC/UFF)

Prof^a Dra. Rosângela Marina Luft (PPGPUR/UFRJ)

Prof^a Dra. Suyá Quintslr (PPGPUR/UFRJ)

AGRACIMENTOS

O trecho da música que diz “Caminho se conhece andando” resume o percurso acadêmico que me trouxe até a conclusão deste trabalho. De certo, o caminho foi pouco linear e com inquietações que não terminam por aqui. Porém, esse trajeto trilhado de forma coletiva não seria possível sem o suporte material e subjetivo que sempre tive dos meus pais Rosângela e Jorge a quem sou eternamente grata por ensinarem, pelo exemplo prático, a importância do estudo e do conhecimento. Agradeço à minha irmã Daniele pela paciência dispensada ainda na infância com horas de estudo. E a toda minha família, em especial, à Duda e Dudu pelo afeto e carinho dispensados com tanto zelo, ao Tiago pelas diversas trocas na vida, à Georgina e Máisa, com quem tive as primeiras leituras críticas ainda na adolescência.

À Karen e Gabriela, que, mesmo sem acompanharem de perto, dividiram comigo os tensionamentos da pesquisa. Ao meu colega e amigo de trabalho Marcelo por compreender as demandas que por vezes surgiam em razão dos estudos. À Mari que na reta final da escrita sempre esteve por perto, incentivou e ajudou nesse processo. Aos meus colegas de turma do PPGDC, em especial àqueles que dividiram momentos importantes comigo dentro e fora da Universidade, como Sarah, Karla, Allanis, Mari Fontoura, Larissa, João, Juliana e Pedro. Vocês fizeram esses dois anos serem mais amenos.

Ao meu orientador Enzo Bello que logo no nosso primeiro contato já se colocou disponível para contribuir com minha pesquisa por meio de envio de material, indicação de bibliografia e com quem pude aprender, na prática, sobre docência durante os dois semestres de estágio. Além disso, os debates no seu grupo de pesquisa, Crítica do Direito no Capitalismo, Crítica, e na disciplina Direito e Marxismo, foram essenciais para o debate no campo da Teoria Crítica presente neste trabalho. À professora Suyá que, mesmo em outro Programa de Pós-Graduação, me acolheu gentilmente em seu grupo de pesquisa Ecologia Política da Água, EcoÁgua vinculado ao IPPUR. A agenda de pesquisa do grupo, bem a rede de conhecimentos que ele possibilitou, foram essenciais para o aprofundamento dos meus estudos no campo do saneamento básico. À professora Rosângela pelos produtivos debates que surgiram na disciplina de Desestatização do IPPUR. À professora Fernanda que aceitou o convite para compor a banca de avaliação deste trabalho.

E por fim, mas não menos importante, à Pagu, minha amiga e companheira de outra espécie que estive comigo em cada aula e reunião on-line, em cada escrita de artigo e em cada capítulo concluído desta dissertação.

EPÍGRAFE

Eu e Água

A água arrepiada pelo vento

A água e seu cochicho

A água e seu rugido

A água e seu silêncio

A água me contou muitos segredos

Guardou os meus segredos

Refez os meus desenhos

Trouxe e levou meus medos

A grande mãe me viu num quarto cheio d'água

Num enorme quarto lindo e cheio d'água

E eu nunca me afogava

O mar total e eu dentro do eterno ventre

E voz de meu pai, voz de muitas águas

Depois o rio passa

Eu e água, eu e água

Eu...

Cachoeirinha, lago, onda, gota

Chuva miúda, fonte, neve e mar

A vida que me é dada

Eu e água

(...)

Maria Bethânia, 1988

RESUMO

O presente trabalho analisa, sob à lente da Teoria Crítica, a experiência da desestatização da CEDAE no Rio de Janeiro, de tal modo que investiga as (im)possibilidades da atividade regulatória da Agenera e o papel fiscalizatório, contra-hegemônico, da Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde. Nessa perspectiva, esta pesquisa analisa como categorias jurídicas foram e permanecem sendo mobilizadas para possibilitar a entrada das concessionárias privadas no saneamento básico no Rio de Janeiro. Ademais, é investigado o procedimento formal da desestatização da CEDAE, como também as correlações de força, em âmbito nacional e estadual, que incentivaram a mudança de paradigma no saneamento após a aprovação do Novo Marco Regulatório em 2020 durante o governo Bolsonaro. Assim, é analisada a criação das agências reguladoras no Brasil e, por meio de uma pesquisa quantitativa e qualificativa, é estudado como a Agenera exerce sua atividade regulatória, sobretudo no âmbito dos pedidos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Por fim, é analisado como a Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde, com sua atuação contra-hegemônica, se constitui hoje no território do Rio de Janeiro enquanto uma esfera de mobilização da sociedade civil. Nesse sentido, esta dissertação adota a vertente jurídico-sociológica e jurídico-normativa ao mesmo tempo que utiliza o método materialista histórico-dialético.

Palavras-chave: Saneamento básico; Regulação; Sociedade civil; Desestatização.

ABSTRACT

This work analyzes, from the lens of Critical Theory, the experience of the privatization of CEDAE in Rio de Janeiro, in such a way that it investigates the (im)possibilities of Agener's regulatory activity and the supervisory, counter-hegemonic role of the Popular Surveillance Network in Sanitation and Health. From this perspective, this research analyzes how legal categories were and continue to be mobilized to enable the entry of private concessionaires into basic sanitation in Rio de Janeiro. Furthermore, the formal procedure for the privatization of CEDAE is investigated, as well as the correlations of strength, at national and state level, which encouraged the paradigm shift in sanitation after the approval of the New Regulatory Framework in 2020 during the Bolsonaro government. In this sense, this dissertation goes beyond strictly legal analysis to understand the change in the role of the State in Brazil after the 1990s and the resumption of a privatization round after the approval of the 2016 Investment Partnership Plan sanctioned by then president Michel Temer. From this perspective, the development of regulatory agencies in Brazil is investigated and, through quantitative and qualifying research, it is studied how Agener carries out its regulatory activity, especially within the scope of administrative requests for economic-financial rebalancing of the contract. Finally, it is analyzed how the Popular Vigilance Network in Sanitation and Health, with its counter-hegemonic action, is today constituted in the territory of Rio de Janeiro as a sphere of civil society mobilization.

Keywords: Basic sanitation; Regulation; Civil society; Privatization.

LISTA DE FIGURAS

Figura nº 1 : Abastecimento de água por fornecedores.....	23
Figura nº 2: Tratamento de esgoto por fornecedores.....	23
Figura nº 3: Casa destruída após rompimento de adutora da Águas do Rio no bairro Rocha Miranda.	38
Figura nº 4: Estação de Tratamento de Esgoto Pontes Leites.	54
Figura nº 5 : Organograma da Agenesra.	56
Figura nº 6: Ato em frente à Águas do Rio no Dia Mundial da Água.....	81
Figura nº 7: Ato em frente à Alerj contra a abertura de capital da CEDAE.....	83
Figura nº 8: Ato em frente ao Consulado do Canadá no Rio de Janeiro.	90
Figura nº 9: Aguadeiros da CEDAE – Festival Favela Sustentável.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Agências Reguladoras no Brasil.	51
Tabela 2 - Processos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira das Agências Reguladoras
ABCON	Associação Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
Agenersa	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Rio de Estado do Rio de Janeiro
AINU's	Áreas irregulares não urbanizáveis
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Amagiv	Associação de Moradores e Amigos de Vigário Geral
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional de Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASEP-RJ	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Casan	Câmara de Saneamento
CASC	Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias
CEB	Companhia Estaduais de Saneamento Básico
CEDAE	Companhia Estadual de Água e Esgoto
CF	Constituição Federal
CNU	Confederação dos Urbanitários
Codir	Conselho-Diretor
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional

DPRJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FAMA	Fórum Alternativo Mundial da Água
Fameja	Federação das Associações de Moradores Urbanos e Rurais de Japeri
FCM	Fluxo de Caixa Marginal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIP	Fundo de Investimento em Participação
FI-FGTS	Fundo de Investimento do Fundo de Garantia e Tempo de Serviço
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
IDG	Indicador Geral de Desempenho
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional
IRC	Índice de Reajuste Contratual
ITC	Índice de Tarifa Social
LNSB	Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragem
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Nudecon	Núcleo de Defesa do Consumidor
Ondas	Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Plano Estadual de Desestatização
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PJe	Processo Judicial Eletrônico
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPI	Programa de Parceria de Investimento

PPP	Parceria Público-Privada
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
Senge-RJ	Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro
Sindaguá	Sindicato dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente
Sintasama-RJ	Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Saneamento Básico e Meio Ambiente do Rio de Janeiro
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TNI	Transnational Institute
TS	Tarifa Social
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. DESVELANDO O PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE E A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA: OS NOVOS AGENTES DO SANEAMENTO BÁSICO NO RIO DE JANEIRO.....	16
1.1. Os aspectos jurídicos e políticos do trajeto de “concessão” do saneamento básico no estado do Rio de Janeiro.....	16
1.2. A instrumentalização de categorias jurídicas e a mercantilização do saneamento básico: a expansão da fase financeirizada do capitalismo e o incentivo às concessões/privatizações	28
1.3. A eficiência almejada x a realidade da prestação de serviço do saneamento básico no Rio de Janeiro: a prematura desfetichização da concessão.....	35
2. A ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA AGENERSA: “NOVOS <i>PLAYERS</i> E O GANHO DE EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS”	40
2.1. A modificação do papel do Estado na ordem social e econômica e o influxo das desestatizações no Brasil.....	40
2.2 O “ganho de eficiência” na prestação do serviço do saneamento e criação da Função Pública de Interesse Comum no direito brasileiro	46
2.3. A criação das agências reguladoras no Brasil e o papel da Agerensa no Rio de Janeiro ...	50
2.4. A experiência regulatória da Agerensa: os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão dos serviços da CEDAE	60
3. A ATUAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA DA REDE DE VIGILÂNCIA POPULAR EM SAÚDE E SANEAMENTO: “ÁGUA NÃO É MERCADORIA”	75
3.1. Breve histórico de mobilização popular contra a precarização do saneamento no Rio de Janeiro: o surgimento da Rede de Vigilância e seu papel contra-hegemônico	75
3.2. A mobilização social em tempos de avanço neoliberal: a articulação da Rede na sociedade civil.....	85
3.3. As contribuições do caderno de campo: atuação da Rede no território fluminense	91
3.3.1. Plenária do mandato da Deputada Estadual Marina do MST: “Impactos das privatizações da água e energia na vida da população fluminense”	91
3.3.2 Seminário “Acesso à água no Estado do Rio de Janeiro: lutas e experiências contra a mercantilização”	93
3.3.3. Festival Favela Sustentável. Favela no Centro das Soluções: “E a água, cadê? A luta pelo direito à água no Rio de Janeiro”	98
Considerações Finais.....	103
Referências Bibliográficas	106
ANEXO I.....	120

Perguntas da entrevista semiestruturada para agentes jurídicos da Agenesra, PGERJ e IRM-RJ	
.....	120
ANEXO II	
.....	123
Perguntas da entrevista semiestruturada para usuários do serviço e integrantes da Rede de Vigilância Popular em Saúde	
.....	123

INTRODUÇÃO

Falar em saneamento básico é abordar, em linhas gerais, o acesso a um meio ambiente equilibrado. Se na cosmovisão indígena, como destaca Ailton Krenak (2020), não existe divisão entre humanidade e natureza, ao utilizarmos essa epistemologia podemos dizer que a política pública do saneamento básico garante a proteção do meio onde se manifestam diversas espécies e, consequentemente, é uma forma de resguardar a vida em sua concepção coletiva, seja ela humana ou não humana. O estudo sobre o saneamento básico perpassa diversas áreas do conhecimento acadêmico, o que inclui sua análise sob as lentes da Engenharia, Economia, Saúde Coletiva, Planejamento Urbano, Direito e outros campos de investigação, como observamos na análise do estado da arte sobre o tema no Catálogo de Teses e Dissertações da Plataforma CAPES.

No âmbito jurídico, o saneamento se constitui enquanto um serviço público relacionado à garantia do direito fundamental à saúde previsto no artigo 6º da Constituição Federal. Porém, o levantamento na Plataforma CAPES demonstrou que no campo do Direito o saneamento é investigado de modo estritamente normativo e dogmático, com análise abstrata de institutos jurídicos, o que faz esse serviço público ser analisado como uma categoria estranha às experiências materiais e às relações socialmente constituídas (Pachukanis, 2017). A execução dos serviços públicos é pensada sem compreender as relações econômicas que sustentam os direitos deles decorrentes, ao mesmo tempo que esses direitos não são analisados como mecanismo de manutenção dessas relações (Althusser, 1980).

O interesse pela pesquisa sobre saneamento básico começou em 2020, quando a autora foi questionada na Procuradoria-Geral do Município de Paracambi-RJ, no exercício de suas atribuições funcionais, sobre a possibilidade de contratação de uma consultoria para a elaboração de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) em razão de inadimplementos contratuais da Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE) no bojo do Contrato de Programa então celebrado. Naquela ocasião, ao pesquisar sobre saneamento básico foi descoberta uma área ainda não estudada pela autora, seja na faculdade de Direito, seja na vida profissional.

Ao analisar o estado da arte sobre o tema, foi utilizado como marco inicial para o recorte temporal no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES o ano de 2007 e desconsidere os trabalhos que analisavam períodos anteriores. O ano se justifica porque a pesquisa compara a atual fase do saneamento básico com o período anterior, ou seja, considera o lapso temporal

entre a vigência do primeiro e do atual marco regulatório do setor (2007 até o momento). Além disso, foram considerados apenas os trabalhos acadêmicos apresentados no âmbito da Pós-Graduação *Stricto Sensu* no Brasil. Nesse cenário, foram usados cinco parâmetros que levaram aos seguintes resultados:

i) 18 trabalhos para a busca sobre “saneamento básico e privatização”, com 16 dissertações (1 em Direito, 2 em Sociologia, 1 em Geografia, 1 em Engenharia Ambiental, 1 em Engenharia Urbana, 4 em Economia, 2 em Administração, 1 Planejamento e Dinâmica do Semiárido, 1 em Saúde Coletiva, 2 em Políticas Públicas) e 3 teses (1 em Economia, 1 em Geografia e 1 em Direito);

ii) 1 trabalho de tese em Geografia para a busca sobre “saneamento básico e financeirização”;

iv) 122 trabalhos, entre dissertações e tese, para a busca “saneamento básico e regulação”;

Para analisar a produção acadêmica em periódicos, foi consultado o portal Scielo e foram encontrados 10 trabalhos para a busca “saneamento básico e privatização”, 2 trabalhos sobre “saneamento básico e desestatização” e 8 trabalhos sobre “saneamento básico e regulação”.

Pelo cenário observado, a pesquisa sobre saneamento básico no âmbito do Direito ainda é incipiente, o que reitera a necessidade de amadurecimento acadêmico sobre o tema. Além disso, por se pautar em abordagens idealistas, que conferem à legislação condição plena de modificação da realidade, o saneamento básico é juridicamente abordado hoje como um serviço público passível de universalização até 2033, desde que haja metas contratuais bem estabelecidas para o prestador do serviço. No entanto, como adverte Saito (2024) ao abordar a questão climática na sociedade capitalista contemporânea, não serão os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e defendidos por grandes corporações – que mudarão o ambiente global. E, ao utilizar o mesmo raciocínio, compreende-se que não é a mera previsão legal de universalização do saneamento ou a futura a sua constituição como direito fundamental / direito humano que garantirá sua implementação, sobretudo para a parcela da população em situação de maior vulnerabilidade econômica e social.

Assim, essa pesquisa se contrapõe à concepção positivista do Direito enquanto Ciência Social Aplicada capaz de criar um sistema normativo que conserve por si só a materialidade das relações sociais a ponto de garantir condições plenas de desenvolvimento humano dentro do capitalismo dependente (Marini, 1973). No que tange à metodologia, será utilizada a Teoria

Crítica como orientação epistemológica por meio da mobilização de obras marxistas e marxianas. Ao pensar como a teoria no campo das Ciências Sociais deveria se desenvolver, Horkheimer (1980) identifica que tradicionalmente formulações teóricas correspondem a um conjunto de proposições interligadas dentro de certo campo de conhecimento que nos permite deduzir, por meio dessas formulações, todas as demais. Essa concepção norteia o que viria a ser a Teoria Tradicional, a qual, além do compromisso de manutenção e reprodução do modo de produção capitalista e das suas relações sociais, analisa fenômenos de modo abstrato, onde a pesquisadora ou pesquisador busca apenas confirmar suas proposições/hipóteses preliminarmente formuladas.

Diante da escolha pela Teoria Crítica, a pesquisa será desenvolvida à luz da materialidade histórico-social em que ocorre a execução do saneamento básico no território do estado do Rio de Janeiro após o avanço de agentes privados no setor. Assim, categorias como “neoliberalismo” (Harvey, 2014, 2024; Dardot, Laval, 2016), “capital fictício” (Marx, 2017; Lênin, 2021), “privatização/desestatização” (Harvey 2014; 2024; Dardot, Laval, 2016), “bloco de poder” (Poulantzas, 2020), “ideologia” (Marx, 2017; Althusser, 1980; Poulantzas, 2020), “porta giratória” (Dal bó, 2006), “captura do regulador” (Boehm, 2005), “organização social” e “hegemonia”(Gramsci, 2007), serão analisadas a partir da concreticidade (Kosik, 1976), aqui considerada como síntese de múltiplas determinações (Marx, 2014).

No entanto, na seara do Direito Administrativo, sobretudo ao analisarmos os setores de infraestrutura como rodovia, energia e o próprio saneamento básico, observamos a defesa da regulação como caminho possível para conter “externalidades negativas” e amenizar as ditas “falhas de mercado”, que geram para a teoria neoclássica da economia fenômenos como, por exemplo, os monopólios e oligopólios. Essas percepções no campo do Direito Administrativo são apresentadas sob a perspectiva de melhor atender ao dito “interesse público” por meio da “adequada prestação do serviço” e, mesmo com o reconhecimento de que agentes econômicos e reguladores estão sujeitos à captura pelo mercado, não é feita uma análise crítica que considera os aspectos estruturantes dessas relações sociais entre agentes privados, Estado e tampouco é questionado sobre as frações de classe envolvidas nesses processos (Poulantzas, 2020) e o papel de aparelhos ideológicos na atuação desses agentes (Althusser, 1980).

Na esfera dogmática da legislação federal, desde o fim do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1986, o Brasil passou por um hiato de vinte e um anos sem que houvesse um regramento nacional sobre a execução do saneamento. Apenas em 2007, no segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi aprovada a Lei Federal nº 11.445/2007, a chamada Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (LDNSB),

popularmente conhecida como marco regulatório do saneamento básico. Um dos princípios que norteavam a execução do serviço era a previsão de universalização do saneamento básico. Nesse cenário, em conjunto com a Lei Federal nº 11.017/2005, Lei dos Consórcios Públicos, os municípios e as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CEBs) se constituíram enquanto os principais atores da execução do saneamento básico no país.

Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), até 2020, 91,21% dos prestadores de serviço de água potável pertenciam à Administração Pública Direta ou Indireta, ao passo que no esgotamento sanitário esse número representava 97,24% dos prestadores de serviço. Além disso, a sanção da LDNSB, no mesmo ano de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), garantiu que o setor passasse de um investimento por parte do governo federal de R\$ 3 bilhões entre 2003 a 2006 para R\$ 10,4 bilhões no período de 2007 a 2010 (FGV IBRE, 2023).

Nesse cenário, ainda que a correlação de forças durante a primeira onda neoliberalizante do Brasil em 1990 não tenha permitido a privatização do setor durante a reforma do Estado implementada por Bresser-Pereira (Vasques, 2020), a guinada ultraconservadora e o avanço neoliberal após o golpe de 2016 intensificou a agenda de financeirização no Brasil. Nessa conjuntura foi criado o Programa de Parcerias de Investimento (PPI), por meio da Lei Federal nº 13.334/2016. O programa tem como objeto a “ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada” e, em linhas gerais, estabelece áreas prioritárias para a entrada do capital privado, sendo elas os setores de energia, mineração, transporte, saneamento básico, dentre outros. Assim, o novo marco regulatório do setor, a Lei Federal nº 14.026/2020, por meio de institutos jurídicos diversos e mudança de entendimento como, por exemplo, a proibição de novos contratos de programa celebrados entre os municípios e as companhias estaduais, abriu uma nova possibilidade de mercado para o capital privado.

No entanto, esse movimento de desestatização/privatização do saneamento básico é contrário à tendência internacional de remunicipalização do serviço, como apresenta o estudo do *Transnational Institute* (TNI), o qual aponta que de 2000 a junho de 2017 foram revertidas 267 privatizações no setor do saneamento básico, em territórios distintos, seja no Sul Global, como ocorreu na Bolívia e em Buenos Aires, ou mesmo no Norte, como ocorreu em Berlim, Paris, dentre outras regiões (Kishimoto; Petitjean, 2018).

Ao analisar o cenário econômico mundial sob a lente do marxismo, é possível identificar que a implementação de uma agenda neoliberal no Brasil se pauta por uma necessidade material de expansão da margem de lucro diante da atual fase de uma crise orgânica do capital e da acumulação capitalista. Harvey (2011), ao citar as crises cíclicas do capital, explica os ataques

às políticas sociais durante a década de 1970 nos países centrais do capitalismo da seguinte forma: em razão do excedente de capital na produção das economias centrais, fez-se necessário o surgimento de novos mercados, o que intensificou um processo de privatização em diversos países. Diante disso, a implementação de uma agenda neoliberal, com a reestruturação do Estado por meio do uso do Direito, permitiu a abertura de mercado e a flexibilização dos direitos sociais anteriormente resguardados no âmbito do *Welfare State* nos países de capitalismo central.

Nesse cenário, sob a alegação de ineficiência das empresas estatais, estas foram abertas ao capital em distintas áreas da economia, como no âmbito de eletricidade, telecomunicações, transporte, educação e saúde (Harvey, 2011). No entanto, a atual fase financeirizada do capitalismo apresenta peculiaridades que deslocam a contradição central do capitalismo da relação capital x trabalho. A predominância do capital financeiro é observada na contemporaneidade pelo crescimento mundial dos ativos financeiros em uma velocidade maior do que o crescimento da renda real e da riqueza real (Paulani, 2009). Como destaca Harvey (2011), em 1973 a virada para a financeirização surgiu como uma possibilidade de absorção do excedente de capital para além do reinvestimento no setor produtivo, de tal modo que o sistema bancário foi responsável por receber esse excedente de capital que se manifesta na sua forma fictícia.

Em que pese a expansão do capital, especificamente a forma capital fictício, seja um objeto de estudo que perpassa esta pesquisa, o tema deste trabalho está circunscrito à experiência da desestatização da CEDAE ainda em curso no Rio de Janeiro e as formas de atuação da Agenera e da Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde. Ao investigar a composição dos consórcios que atuam hoje no território do Rio de Janeiro, foi identificado o protagonismo do capital fictício que se configura na forma de fundos de investimentos. Ao mesmo tempo, para além da atual fase de acumulação capitalista, o entendimento jurídico no bojo do Direito Administrativo foi modificado, ao longo dos anos, para admitir a participação desses fundos nos procedimentos licitatórios de desestatização. Criou-se, no caso da CEDAE, um novo requisito de qualificação técnica nos editais de concessão, que é a chamada engenharia financeira, a qual corresponde à capacidade do concessionário garantir recurso financeiro para subsidiar a universalização do serviço de saneamento. O pressuposto utilizado é o de que a capacidade financeira, em conjunto com a regulação realizada por meio do contrato de concessão, a dita regulação contratual e a regulação de agência, garantirão o cumprimento das metas contratuais e a universalização do saneamento básico.

O fenômeno de expansão do setor privado no campo do saneamento básico será analisado à luz de como as relações materiais se apresentam hoje no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, de tal modo que o estudo não se pautará em análises exclusivamente bibliográficas e/ou com estudo de legislação e jurisprudência. Será analisado, à luz do método materialista histórico-dialético (Horkheimer, 1980; Marx, 2014; 2017; Kosik, 1976), como se desenvolve a desestatização do serviço não na sua mera aparência, ou como o ordenamento jurídico diz que se desenvolve, mas sim pela materialidade de como a coletividade tem acesso, ou não, ao serviço ora concedido/privatizado.

Nesse sentido, no que tange à metodologia, esta pesquisa segue a linha crítico-metodológica, com a adoção dotada da vertente jurídico-sociológica e a jurídico-normativa. Esta analisa os institutos jurídicos que perpassam pela prestação do serviço do saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro após a concessão da CEDAE. Já aquela compreende que a garantia de acesso ao saneamento básico ultrapassa a mera previsão legislativa de universalização do serviço no novo marco regulatório do setor, uma vez que analisa outros determinantes como, por exemplo, o processo de financeirização, a mercantilização do saneamento.

Por sua vez, o modelo de estudo a ser desenvolvido empiricamente envolve a escuta dos agentes que atuam na prestação do serviço do saneamento, de agentes da Agenesra e de coletivos organizados na Rede de Vigilância Popular e Saúde. Além disso, a pesquisa é de natureza qualitativa e quantitativa, com raciocínio indutivo e dedutivo e de caráter multidisciplinar, perpassando áreas como o Direito, a Geografia, a Economia, Sociologia e a Filosofia.

No que concerne ao problema de pesquisa, esta dissertação investiga como, e se, o ordenamento jurídico e a mobilização da sociedade civil são capazes de garantir uma fiscalização efetiva no âmbito da concessão dos serviços de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro. Por sua vez, o objetivo geral do trabalho é compreender quais as reais possibilidades de fiscalização do serviço pela Agenesra e pela Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde.

Já na esfera dos objetivos específicos deste trabalho, destacam-se: i) investigar como se desenvolveu o projeto de privatização/concessão da CEDAE no Rio de Janeiro; ii) analisar como categorias jurídicas foram modificados para incentivar a entrada e o ganho em escala das concessionárias privadas no saneamento básico, iii) compreender o papel das agências reguladoras no cenário de desestatização no Brasil, iv) avaliar a atuação regulatória da Agenesra em especial nos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de

Concessão e v) estudar a fiscalização contra-hegemônica da Rede de Vigilância enquanto uma esfera de articulação da sociedade civil.

No que tange aos instrumentos de investigação, foram utilizados procedimentos de revisão bibliográfica e análise documental, com adoção metodológica da pesquisa empírica, com as estratégias que perpassam a observação não participante e as entrevistas semiestruturadas. No âmbito das fontes primárias, foram utilizados dados sobre a qualidade da prestação de serviço no Rio de Janeiro, a atuação da Agenera em processos de reequilíbrio econômico-financeiro disponibilizados no seu site, informações sobre a atuação do BNDES antes e após a concessão dos serviços da CEDAE, acompanhamento das atividades da Rede de Vigilância, 08 entrevistas semiestruturadas distribuídas da seguinte forma: 02 entrevistas com Procuradores do estado do Rio de Janeiro, 01 com o ex-assessor jurídico do Instituto Rio Metrópole, 01 com uma integrante da Rede de Vigilância, 01 com uma liderança comunitária, 03 com aguadeiros da CEDAE. Já como fontes secundárias, foram analisados trabalhos acadêmicos multidisciplinares e obras que abordam o tema do saneamento básico, teoria do direito, regulação de serviço público, desestatização e sociedade civil.

A experiência dos primeiros anos de desestatização demonstra que os desafios na prestação de serviço aumentaram no território fluminense, uma vez que inúmeras reclamações foram feitas em canais diversos, junto à Agenera, à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ou mesmo através as ações judiciais em face das concessionárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Nesse cenário, a Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde foi criada em 2022, na perspectiva de fazer um controle contra-hegemônico, com a articulação de sujeitos coletivos para desenvolver ações políticas diversas junto aos movimentos sociais, grupos partidários e apartidários, entidades acadêmicas e outros setores que reivindicam o acesso ao saneamento básico enquanto um bem comum sem a lógica de mercantilização desse serviço público.

Frente ao problema de pesquisa deste trabalho, no Capítulo 1 é apresentado como categorias jurídicas foram utilizadas nesse processo para permitir a entrada de sujeitos privados no saneamento básico do Rio de Janeiro. Após, é feita uma análise de como se pauta a relação entre a atual fase de acumulação capitalista e o incentivo às desestatizações/privatizações. Em seguida, são analisados os primeiros anos de desestatização da CEDAE por meio de levantamento sobre reclamações dos usuários em fontes diversas, como relatórios da Agenera, informações do Procon Carioca, dentre outros.

Já no Capítulo 2, é pesquisada a atuação regulatória da Agenera no estado do Rio de Janeiro. De início, é investigada a modificação do papel do Estado na ordem econômica e como

se deu o influxo desestatizante no Brasil da década de 1990. Em seguida, é apresentado como a regionalização do saneamento se consolidou no país através das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) e garantiu o ganho em escala dos prestadores de serviço privados. Após, é apresentado um breve panorama das agências reguladoras no Brasil e como se estrutura a Agenera. Ato contínuo, é feita uma análise qualitativa e quantitativa dos processos de reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão disponibilizados no *site* da Agenera.

Por fim, no Capítulo 3, foi realizado um levantamento sobre o surgimento da Rede de Vigilância Popular em Saúde e sua atuação contra-hegemônica por meio de mobilização de categorias do campo crítico, sobretudo de orientação gramscianas. Após, foram descritos os registros realizados durante as atividades de campo que envolveram eventos e reuniões organizados pela Rede de Vigilância.

1. DESVELANDO O PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE E A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA: OS NOVOS AGENTES DO SANEAMENTO BÁSICO NO RIO DE JANEIRO

Neste capítulo, é estudado como o Direito foi articulado para respaldar a mudança de paradigma no saneamento básico, o qual passa a se constituir enquanto um serviço que resguarda a “racionalidade” da concorrência e da livre-iniciativa, ambos princípios situados na esfera do Direito Econômico (Aragão, 2013). São analisadas quais as correlações de forças incidiram no golpe de 2016 contra a então Presidenta Dilma Rousseff (PT), que auxiliaram no avanço de uma agenda neoliberal no país com a aprovação da Lei Federal nº 13.334/2016 - Programa Parceria de Investimento (PPI). Por fim, são apresentados elementos oriundos do caderno de campo para analisar quais as consequências dos quatro primeiros anos de “concessão” dos serviços da CEDAE, e como se manifestam a regulação contratual e de agência.

1.1. Os aspectos jurídicos e políticos do trajeto de “concessão” do saneamento básico no estado do Rio de Janeiro

Em razão da escolha metodológica, esta dissertação se inicia pelo concreto, uma vez que este, como apresenta Marx (2003), é a síntese de múltiplas determinações e, por esse motivo, apresenta contribuições relevantes para compreender o processo de

privatização/concessão para além de categorias jurídicas abstratamente estudadas. Nessa perspectiva, o Capítulo 1 é iniciado com uma visão geral sobre o processo de “concessão” do saneamento básico no estado do Rio de Janeiro. De modo inicial, é relevante esclarecer que o processo pelo qual passou a CEDAE em 2021 é juridicamente classificado enquanto Concessão, uma vez que sob a perspectiva dogmática do Direito determinados processos e categorias recebem a nomeação que a legislação lhes confere.

Assim, como o Edital de Concorrência Internacional nº 01/2021 observou o procedimento licitatório indicado na Lei Federal nº 8.987/1995, a chamada Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, essa desestatização é compreendida no campo acadêmico do Direito, e até em outras áreas do conhecimento, enquanto Concessão. Contudo, à luz da Teoria Crítica (Marx, 1987; Kosik, 1976; Horkheimer, 1980), a qual abre espaço para abordar categorias macroeconômicas como o neoliberalismo (Harvey, 2014, 2024; Dardot e Laval, 2016) e autoriza investigar o papel da linguagem, com seus significantes e significado, (Orlandi, 2007; 2009), o processo ora analisado será chamado pelo seu nome à luz do fenômeno econômico e social que representa.

Mesmo consciente da resistência que esta pesquisa pode sofrer por parte de setores estritamente legalistas, defende-se neste trabalho que o nome dado ao processo pelo qual a CEDAE está submetida no Rio de Janeiro não se torna tão relevante, uma vez que a mera categorização entre desestatização, concessão ou privatização guardar maior relevância para os aspectos jurídicos-procedimentais a serem adotados e suas posteriores consequências. No entanto, ao analisar a totalidade do processo social em curso, é possível observar que independente do nome jurídico utilizado, o que está em jogo no âmbito do saneamento básico no Rio de Janeiro e no Brasil é uma nova racionalidade (Dardot e Laval, 2016), que retira do Estado o seu papel prestacional e confere aos agentes privados a execução de serviços antes prestados sob a lógica pública e sem os referenciais econômicos que circulam interesses privados de lucratividade.

O leilão dos serviços prestados pela CEDAE observou o modelo classificado como *Upstream / Downstream*, de tal modo que nos municípios da Região Metropolitana do Rio Janeiro (RMRJ)¹ a captação da água *in natura*, adução e o seu tratamento permaneceram com a estatal, enquanto a reserva e distribuição foram serviços transferidos para as três novas concessionárias do setor. Nessa perspectiva, a CEDAE, que manteve como seu sócio

¹ O leilão da CEDAE também atingiu municípios que, embora não pertençam à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, optaram pela entrada do capital privado no setor. Porém, nesses territórios, todo o serviço foi transferido para as concessionárias.

majoritário o estado do Rio de Janeiro (ERJ), ainda atua na prestação do serviço do saneamento básico no território fluminense, ainda que parte do serviço de acesso à água e do serviço de esgotamento sanitário tenha atuação das concessionárias privadas. No campo jurídico, foi estabelecido um contrato de natureza privada, o chamado Contrato de Interdependência, entre a companhia estadual e as concessionárias, no qual estas compram a água potável produzida pela estatal.

No entanto, a desestatização do saneamento no Rio de Janeiro está circunstancialmente situada na crise econômica brasileira de 2014, que, somada às peculiaridades da economia fluminense, levaram o Estado a uma grave crise fiscal (Quintslr, Werner, 2021). Por essa razão, durante o governo de Michel Temer (MDB) (2016-2018) foi sancionada a Lei Complementar nº 159/2017, popularmente conhecida como Regime de Recuperação Fiscal. Como destacam Quintslr e Werner (2021), por meio da lei citada houve a imposição de diversas medidas de cunho neoliberal pela União para que os estados aderissem ao regime de recuperação como, por exemplo, a necessidade de mudança no Regime Próprio de Previdência Social, revisão do Regime Jurídico Único dos Servidores Estaduais e a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros.

No campo jurídico, havia dois caminhos para a privatização da companhia estadual: i) possibilidade de alienação das suas ações, uma vez que estas foram ofertadas em garantia, com aval da União, ao empréstimo de R\$ 2,9 bilhões obtido junto ao Banco BNP Paribas Brasil S.A; ii) a inclusão da estatal no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por meio de um convênio de cooperação técnica celebrado em junho de 2017 entre o e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e o ERJ (Estevam, 2024, p. 178-179). No entanto, em fevereiro de 2018, o BNDES optou por contratar o consórcio liderado pelo Banco Fator, formado pela Concremat Engenharia e Tecnologia e pelo escritório Vernalha Guimarães & Pereira Advogados, para a estruturação do projeto de desestatização da CEDAE (Estevam, 2024).

Para além do cenário econômico de crise estadual e nacional, o governo Michel Temer, com apoio do Congresso Nacional, desde o início da sua gestão já estava comprometido com uma agenda econômica neoliberal, como indica a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como a Emenda do “Teto de Gastos” (Novo Regime Fiscal), o qual congelou o por vinte anos os investimentos com saúde e educação e que foi substituída pelo Novo Arcabouço Fiscal, Lei complementar nº 200/2023, aprovado no governo Lula III. O cenário brasileiro após a ruptura institucional de 2016 deu azo à implementação de dois pilares essenciais do receituário neoliberal: a redução de gastos públicos com políticas sociais e o incentivo às privatizações. A nova rodada de privatizações no Brasil foi articulada por meio da

Lei Federal nº 13.334/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e inseriu o saneamento como setor da infraestrutura que deveria se abrir para o setor privado.

Nessa perspectiva, é possível observar que o influxo desestatizante do governo Temer foi uma agenda econômica gestada ainda nos governos petistas de Lula e Dilma, embora as frações da classe da burguesia nacional só tenham encontrado suporte necessário para a aprovação da lei após a consumação do golpe jurídico-midiático. A legislação do PPI foi sancionada menos de um mês após a votação no Senado Federal que cassou Dilma, o que reitera o compromisso do governo Temer (e da maioria dos parlamentares) com a agenda privatizante. Como apontado pelo procurador do estado do Rio de Janeiro, Flávio Amaral Garcia, em entrevista realizada para esta pesquisa, ele e outros administrativistas contemporâneos, como Carlos Ary Sundfeld – advogado e professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) – compuseram um grupo de trabalho para idealizar o PPI, por convite do então Ministro da Fazenda Joaquim Levy. Nas palavras de Garcia, a pretensão era que o PPI, à época classificado como PP+, fosse um “centro de inteligência” que elegeisse prioridades sobre desestatizações e a inserção do saneamento se justificava por ser “uma prioridade no país”.

O processo de desestatização da CEDAE seguiu o modelo regionalizado da prestação de serviço, no qual os municípios pertencentes à região metropolitana perderam a possibilidade de gestão autônoma do saneamento básico. O edital da concessão do serviço de saneamento foi elaborado pelo consórcio formado pelo Banco Fator, Concremat Engenharia e o escritório Vernalha Guimarães & Pereira Advogados, após sua contratação pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no valor de R\$ 6.787.000 (BNDES, 2017). Após diversas manifestações sobre a juridicidade da minuta do edital e seus anexos pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), o leilão ocorreu em 30 de abril de 2021.

O consórcio responsável pela modelagem dividiu a região metropolitana em quatro blocos², de tal maneira que observou a lógica do subsídio cruzado, ou seja, áreas menos lucrativas para o setor privado e que ensejam mais investimento foram alocadas com territórios que exigem menos direcionamento de recursos. Nesse cenário, o bloco um, arrematado por R\$ 8,2 bilhões, e o bloco quatro, leilado por R\$ 7,203 bilhões, foram arrematados pelo consórcio

² O bloco um foi composto por dezoito bairros da Zonal Sul do município do Rio de Janeiro e mais dezoito cidades. Já o bloco dois foi formado por dezessete bairros da Zona Oeste da capital, em sua maioria bairros da região de Jacarepaguá, e pelos municípios de Paty do Alferes e Miguel Pereira. Por sua vez, o bloco três foi originalmente formado por bairros mais pobres da Zona Oeste do Rio de Janeiro como Bangu e Santa Cruz e seis cidades de pouca repercussão política e econômica no estado do Rio de Janeiro como Pirai, Rio Claro, Itaguaí, Paracambi, Seropédica e Pinheiral. Entretanto, foi a tentativa de leilão foi inicialmente infrutífera, o bloco foi reformulado de tal modo que foram incluídos mais quatorze municípios.

Aegea, que tem como subsidiária a Águas do Rio, enquanto o bloco dois teve como vencedor o consórcio Iguá, após oferta de R\$ 7,286 bilhões. Merece destaque o perfil societário das novas concessionárias de saneamento quando comparadas à CEDAE: enquanto esta se constitui enquanto sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta estadual, cujo objetivo é a prestação de serviço público, as novas concessionárias do saneamento básico possuem composição acionária majoritariamente por grupos empresariais que atuam no mercado de capital.

O consórcio Aegea apresenta a seguinte composição de capital³: 53% do grupo Equipav, 34% do Fundo Soberano de Singapura (GIC) e 13% da Itaúsa. Já o consórcio Iguá apresenta sua composição da seguinte forma: 14,5% do Fundo de Investimento em Participação (FIP) Iguá, 33,9% Fundo de Investimento em Participação (FIP) Mayim, 8,6% do BNDESPAR, 10,8% do Alberta Investment Management Corporation (AIMCo) e 32,2% do Canada Pension Plan Investment Board - CPP Investments⁴.

Já o bloco três, composto pelos bairros mais pobres da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro e por seis cidades da região metropolitana de pequena repercussão econômica (Piraí, Rio Claro, Itaguaí, Paracambi, Seropédica e Pinheiral) não apresentou interessados. Por essa razão, o bloco foi reestruturado de tal modo que foram incluídos outros quatorze municípios⁵, o que fez este bloco ser leilado por último, apenas em dezembro de 2021, pelo montante de R\$ 2,2 bilhões. Após o término do processo de Concorrência Internacional, foi arrematado ao final o montante de R\$ 22,6 bilhões para os cofres públicos.

A concessionária que assumiu o território formado pelo bloco três foi o Grupo Águas do Brasil, que utiliza o nome de Rio + Saneamento. O grupo já atuava no município do Rio de Janeiro sob o regime de concessão, uma vez que assumiu em 2011 o serviço de coleta e tratamento de esgoto na chamada AP-5 que corresponde à Zona Oeste da cidade. Destaca-se que, embora o grupo seja nacional, a atuação no município carioca ocorre através de uma *joint venture* formada com a BRK Ambiental, empresa que até 2018 já contava com 109 contratos de concessão no Brasil e apresenta em sua composição acionária a empresa canadense Brookfield e o FI-FGTS, Fundo de Investimento do FGTS. Sob a perspectiva da repercussão

³ Os dados sobre a composição acionária das concessionárias foram obtidos nos respectivos sites em outubro de 2024.

⁴ Conforme informação disponível no site da Iguá, o FIP Iguá e o FIP Mayim são geridos pelo CPP Investments.2024.

⁵ Passaram também compor o bloco três os seguintes municípios: Bom Jardim, Carapebus, Carmo, Macuco, Natividade, Rio das Ostras, São Fidélis, São José de Ubá, Sumidouro, Trajano de Moraes, Vassouras, Sapucaia, Bom Jesus do Itabapoana e Itatiaia. No entanto, no final de 2024, os últimos três municípios citados optaram por sair da concessão, o que autorizou que a concessionária Rio+ Saneamento pudesse reduzir a outorga global a ser paga ao estado do Rio de Janeiro.

financeira que o leilão da CEDAE significou no território fluminense, cabe observar que o bloco um garantiu um ágio de 103,13%, o bloco dois de R\$ 129,68%, o bloco três de 90% e o bloco quatro de 187,75%. Assim, conforme determinava o item 5.4 do edital de concorrência, o montante arrecadado com as outorgas foi compartilhado entre o estado do Rio de Janeiro, os municípios envolvidos na concessão e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

No entanto, para a real compreensão do que foi a desestatização da CEDAE, é necessária uma breve análise da conjuntura nacional e estadual na qual se instaurou o processo jurídico de leilão da estatal. Nesse cenário, à luz da concepção de Pachukanis (2017, p. 115), as relações jurídicas forjadas em dada sociedade não se constituem de modo abstrato sem correlação com as relações sociais. Assim, a concessão dos serviços da CEDAE, exprime, em verdade, o desenho de uma sociedade capitalista historicamente determinada na sua fase financeirizada, em que o capital financeiro se apresenta enquanto agente que se articula não apenas no âmbito das finanças, mas também passa a coexistir nas sociedades contemporâneas na gestão de serviços públicos. Desse modo, as contradições inerentes ao processo de concessão, como o fato de o Brasil aprovar um Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico que incentiva a privatização do setor, na contramão mundial de reestatização, devem ser investigadas sob a lente do contexto político e econômico no qual o saneamento básico no país estava e está inserido.

Como apresentam Quintslr e Arouca (2024), a privatização da CEDAE se constitui enquanto um projeto gestado e articulado ainda na década de 1990, no entanto a mobilização social articulada naquela conjuntura fez com que o então governador Marcelo Allencar (PSDB) retirasse a companhia do Programa Estadual de Desestatização (PED). Como destaca Souto (2005), o programa foi criado pela Lei Estadual nº 2470/1995 e apresentava à época um duplo caráter, uma vez que articulava uma concepção ideológica de redução das atribuições do estado e outra financeira, a qual exigia a venda de direitos à exploração dos serviços públicos como forma de auferir receita e diminuir a dívida pública. Contudo, como se verá nos próximos capítulos, a articulação social pela defesa do saneamento básico enquanto serviço não passível de privatização ganhou especial fôlego na disputa federativa entre estadualistas e municipalistas.

Embora o saneamento básico se constituísse enquanto um campo de disputa durante a rodada neoliberal pela qual passou o ERJ no final do século XX, o campo normativo, somado à pressão popular, dificultou a privatização do setor durante o PED. Nos moldes do que destaca Estevam (2024, p. 57), ainda que não haja uma norma explícita sobre a titularidade do serviço de saneamento na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a jurisprudência do Supremo

Tribunal Federal (STF) compreendia que o interesse comum preponderava sob o tema, o que atraía a competência material da prestação do serviço para o feixe de atuação dos municípios. Nessa toada, o arcabouço normativo formado até então dificultava o avanço do capital privado sobre o saneamento fluminense como ocorreu em outros serviços públicos, a exemplo dos setores de gás natural, eletricidade e até mesmo bancário com a privatização do então Banerj (Quintslr; Werner, 2021).

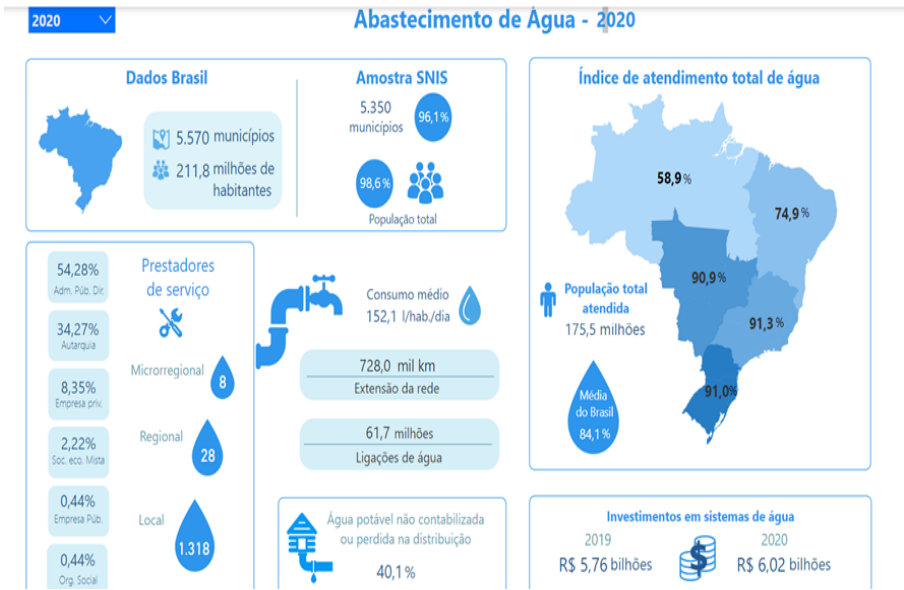
Nessa perspectiva, a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ foi o instrumento jurídico utilizado para pacificar o entendimento sobre a prestação do serviço do saneamento básico em municípios inseridos em regiões metropolitanas. A ação foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e questionava a constitucionalidade de dispositivos da Lei estadual complementar nº 87/1997, Lei estadual nº 2.869/1997 e Decreto estadual nº 24.631/1998, todos do estado do Rio de Janeiro. Em linhas gerais, a legislação impugnada instituía a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, como também transferia a titularidade do poder concedente da prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

Na oportunidade, foi questionada a previsão que determinava aos municípios metropolitanos a obrigatoriedade de terem a prestação do serviço de saneamento vinculada à região metropolitana, uma vez que tal modelo não observaria a autonomia municipal prevista no artigo 18 da Constituição Federal. Porém, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2013 destacou que, pela complexidade na prestação de serviço, o saneamento se constitui enquanto uma Função Pública de Interesse Comum (FPIC), de tal sorte que o interesse local é extrapolado. Nesse sentido, a jurisprudência do STF compreendeu que a natureza do interesse comum não é a mera soma de interesses locais e, por essa razão, a centralização decisória sobre a gestão do saneamento no âmbito metropolitano é admitida pelo ordenamento jurídico.

Em linhas gerais, no julgamento da ADI nº 1.842/RJ, o STF estabeleceu a tese jurídica necessária para que o setor do saneamento básico passasse a ser vantajoso em termos de privatização do serviço público. Com a relativização da titularidade municipal sobre a gestão do saneamento, o retorno financeiro auferido pelo particular tornou-se mais atrativo, uma vez que a oferta do serviço no âmbito das regiões metropolitanas potencializa o ganho em escala das concessionárias privadas. Até 2020, ano de aprovação do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, Lei Federal nº 14.026/2020, 91,21% dos prestadores de serviço de água potável pertenciam à Administração Pública Direta ou Indireta, ao passo que no esgotamento

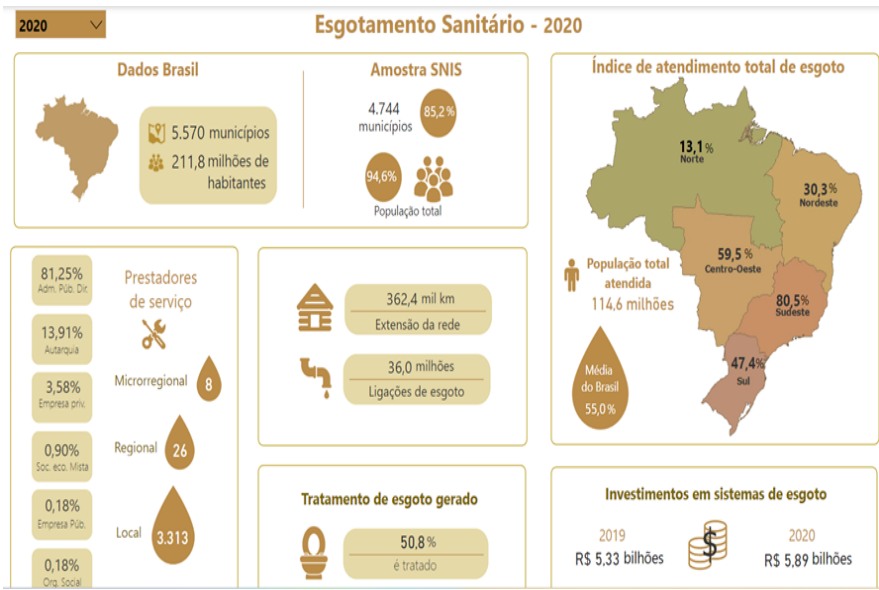
sanitário esse número representava 97,24% dos prestadores de serviço, conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS) (Brasil, 2024).

Figura nº 1 : Abastecimento de água por fornecedores.



Fonte: Disponível no *site* do SNIS, atual Sinisa.

Figura nº 2: Tratamento de esgoto por fornecedores.



Fonte: Disponível no *site* do SNIS, atual Sinisa.

Como destacam Quintslr e Werner (2021), até 2021 o protagonismo das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CEBs) era observado pelo percentual de aproximadamente 70% da população brasileira atendida pelas estatais. Contudo, em pouco mais

de quatro anos de vigência do novo marco regulatório do setor, a estrutura da prestação de serviço foi alterada no Brasil de tal modo que a regionalização do saneamento se apresenta hoje como um projeto em curso, o que abre oportunidade de mercado para as concessionárias privadas⁶. Conforme levantamento realizado no âmbito do PAINEL de Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil, o Ministério das Cidades, por meio do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa)⁷, identificou que até outubro de 2024 vinte e três estados já normatizaram a regionalização com a publicação de leis complementares ou ordinárias sobre o tema (Brasil, 2024).

No entanto, para compreendermos o cenário no qual se articulou a desestatização da CEDAE, é necessário não só enxergarmos as estruturas normativas e os discursos hegemônicos que nortearam esse processo, como também é preciso compreender a conjuntura política na qual o Brasil se inseriu em 2016 após o golpe que destituiu a então Presidenta Dilma Rousseff (PT). Neste trabalho é reivindicado o termo “golpe” em detrimento de *impeachment* pela compreensão de que, como defende Bonavides (2009), a colonização do público por interesses privados possibilita uma tática de quebra institucional por meio da qual as políticas públicas e até mesmo o sentido da Constituição são alterados sem a necessidade de mobilização das Forças Armadas. Como apresentam Bello, Bercovici e Lima (2019), o regime mantém as aparências de instituições democráticas, mas estas mudam em sua essência, o que corresponde a certa “derrubada” da Constituição de 1988 para a implementação das políticas econômicas neoliberais.

Nessa conjuntura, merece destaque o papel desenvolvido pelo Estado brasileiro, sobretudo por meio do BNDES, durante a modelagem do serviço de saneamento no Rio de Janeiro. O governo Bolsonaro (2019-2022) e o atual governo Lula III ratificam a lógica de privatização de serviços públicos, o que fragiliza o acesso à implementação dos direitos sociais. Embora a alteração do marco regulatório do saneamento tenha ocorrido em 2020 e encontrado respaldo no PPI aprovado em 2016, o governo Lula III, pela conjuntura das correlações de forças, não modificou a política do BNDES no que diz respeito ao avanço neoliberal no setor. Ao analisar a política do banco de subscrição de debênture no montante de R\$ 1.9 bilhões para

⁶ É importante destacar que, nos termos do que estabelece a Lei Federal nº 14.026/2020, a regionalização do serviço passa a ser um princípio fundamental do saneamento básico, cujo objetivo é o ganho de escala, a garantia de universalização, de viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

⁷ O Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) começou a atuar no país em 2024 após o encerramento das atividades do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). O SNIS se constituía enquanto um sistema de informação sobre o saneamento básico no país que apresentava indicadores sobre operação, gerência, aspectos econômico-financeiros, contábeis e de qualidade do setor. Porém, o novo marco regulatório instituiu o Sinisa e, frente aos novos paradigmas do saneamento básico como, por exemplo, a regionalização.

a Águas do Rio e R\$ 1.7 bilhões para a Iguá em 2023, o então presidente da instituição, Aluísio Mercadante, comemorou o projeto e destacou que o setor é estratégico para o BNDES e para o país (BNDES, 2023).

No entanto, pelo fato de as relações políticas dentro do capitalismo apresentarem, ainda que de modo aparente, certa contradição, em abril de 2023 foram expedidos os Decretos federais nº 11.446 e 11.467, os quais relativizam alguns pontos da Lei Federal nº 14.026/2020 e possibilitavam a manutenção das relações jurídicas estabelecidas entre as companhias estaduais e os municípios. No entanto, após um mês de publicação, o governo editou os Decretos nº 11.598 e 11.599 para revogar os decretos anteriores, que contrariavam os interesses da oposição⁸. Contudo, foi no governo Lula, com apoio do Poder Legislativo de então, que as bases jurídicas anteriores à legislação de 2020 foram estabelecidas por meio da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (LDNSB).

Com a edição do primeiro marco regulatório em 2007, foi admitida a delegação de serviço de abastecimento de água e de esgoto às companhias estaduais, com fundamento no artigo 241 da CF/88, sem a necessidade de procedimento licitatório. O texto constitucional em questão autoriza que os entes federativos, por meio de lei que institua o consórcio público, faça gestão associada de serviço público.

Com a publicação da Lei de Consórcio no primeiro governo Lula, Lei Federal nº 11.017/2005, a legislação criou o contrato de programa que, conforme previsão do artigo 31 da lei é o instrumento jurídico a ser utilizado para estabelecer relações entre entes da Federação para regulamentar prestações de serviços públicos. Sob o aspecto do federalismo, o raciocínio jurídico autorizava que municípios estabelecessem com entes da Administração Pública Indireta, aqui representados em sua maioria pelas companhias estaduais criadas para prestarem serviço de natureza pública, contratos de programa para regular o serviço de saneamento. Todavia, na linha do avanço da pauta neoliberal, o novo marco do setor defendeu a presunção de ilegalidade desses contratos, uma vez que não se inobservaria o princípio constitucional da livre concorrência, previsto do artigo 170, IV da CF/88, por admitir a contratação direta das companhias estaduais.

No entanto, o legislador brasileiro, por compreender e buscar o então giro privatizante realizado pela nova legislação, alterou diversos dispositivos do ordenamento,

⁸ Uma disputa foi instituída entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, de tal modo que, para evitar desgaste com o Congresso Nacional, que estava disposto a suspender os decretos presidenciais por meio de decretos legislativos, o governo optou por revogá-los. Ao se manifestar sobre a revogação dos decretos, Jaques Wagner (PT-BA), então líder do governo no Senado, alertou que “o governo entendeu a mensagem da Câmara e do Senado e buscou um denominador comum” (Rádio Senado, 2023).

dentre eles o papel regulatório da agência nacional do setor, que passa a se chamar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Nos termos da nova redação da Lei Federal n. 9.984/2000, que institui a ANA, uma das atribuições da agência passa a ser o estímulo à livre concorrência, à competitividade, à eficiência e à “sustentabilidade econômica” na prestação dos serviços por meio de edição de normas de referência. Em linhas gerais, isso significa que o saneamento básico deve observar as leis de mercado que regem as atividades econômicas, o que representa uma mudança de paradigma na execução do serviço implementada pelas empresas estatais.

Ao estipular essa perspectiva, o regramento atual sobre saneamento básico retira o enfoque da política social e dos direitos sociais que circundam esse serviço, que perde materialmente sua natureza pública, ainda que a leitura dogmática do tema defenda o contrário. Como destaca Aragão (2013), o princípio da livre concorrência cumpre importante papel na ordem jurídica capitalista para resguardar a “luta” pelo mercado, mas também é necessário que o próprio Estado limite essa liberdade econômica para defender outros agentes, em especial aqueles que ainda não ingressaram no mercado. Já no campo dos serviços públicos, não há entendimento constitucional que institua a concorrência, no entanto caberá aos entes federados a opção ou não pela aplicação desse princípio (*Ibidem*). Ou seja, ainda que não haja um pressuposto concorrencial na execução dos serviços públicos em sede constitucional, é tolerável que na esfera infraconstitucional a concorrência se manifeste e essa foi a opção do governo Bolsonaro na edição do novo marco regulatório; embora, por questões fáticas, o setor se constitua como um monopólio natural.

Nessa perspectiva, uma vez escolhida a racionalidade concorrencial na privatização/concessão dos serviços públicos, caberá ao poder público, por meio da chamada regulação por agência e da regulação por contrato, garantir a “eficiência” do serviço. Para contextualizar historicamente a mudança de paradigma no âmbito do Direito Econômico, que corresponde essencialmente ao papel do Estado brasileiro na economia, Bercovici (2022, p.42) destaca que houve um esforço para garantir segurança à atuação do capital financeiro no país que começava a implementar as reformas neoliberais da década de 1970. Nesse sentido, o fim do padrão monetário internacional dólar-ouro estabelecido em Bretton-Woods e o consequente crescimento do processo de financeirização, construiu na periferia do capitalismo, mas não só aqui, um movimento de desregulação do capital financeiro que, em última análise, corresponde a um discurso de regulação econômica que incorpora a racionalidade microeconômica pelo direito, com um viés ideológico, ainda que não assumido para defender a tese de não interferência da macroeconomia no direito (Bercovici, 2022, p. 45).

Nos termos do que destaca Souto (1997), o Estado brasileiro, durante a década de 1990 passou por um relevante período de desestatização. Segundo Souto (1997, p.54-55), desestatização é gênero do qual são espécies tanto a privatização, com a venda dos ativos das estatais no mercado de capital, como a concessão, onde o Estado permanece na gestão do serviço público. Como indicado por Souto (*Ibidem*) na segunda metade da década de 1990 começou um processo de desestatização que tinha como foco o setor da infraestrutura no Brasil. Nesse quadrante histórico, tanto a Lei de Concessões quanto teóricos do Direito Administrativo se debruçavam intensamente sobre o tema geral da desestatização, a tal ponto de existir entendimento que questionava a constitucionalidade da criação de empresas estatais para prestação de serviço público. Nos moldes do que defendia Di Pietro (1996, p.34), a CF/88 em seu artigo 175 estabelece que cabe ao Estado diretamente, ou mediante permissão ou concessão, a prestação de serviço público o que impediria, por si só, a criação de estatal com tal finalidade o que, conseqüentemente, abria espaço na argumentação jurídica para incentivo às concessões/privatizações.

No entanto, a experiência da concessão como serviço público remonta ao século XIX e relaciona-se não apenas com a complexificação das relações sociais, mas guarda relação com a racionalidade do liberalismo (Justen Filho, 2003; Marques Neto, 2015). Ocorre que, como será analisado mais adiante neste trabalho, a prestação de serviços público e o papel do Estado na ordem econômica e social se modificou no decorrer desses dois séculos. Em razão disso, diante das novas relações sociais e do fortalecimento de novos sujeitos econômicos, o Direito também se modificou durante esse percurso histórico de modo a admitir novas experiência no âmbito das concessões.

Em linhas gerais, a possibilidade jurídica apresentada pelo Novo Marco Regulatório de 2020 foi o incentivo às concessionárias privadas por meio da concessão do serviço. Contudo, a lógica de diminuição do Estado sob a perspectiva de redução de despesa e preservação de uma suposta eficiência do serviço é utilizada tanto na espécie privatização quanto na de concessão. Por analisar a totalidade do fenômeno, é defendido nesta pesquisa que o nome jurídico conferido ao processo pelo qual se submete a CEDAE hoje no Rio de Janeiro não se torna tão relevante quanto a materialidade do que ele representa. A retirada da perspectiva do saneamento enquanto serviço público e sua inclusão na lógica mercadológica de eficiência, altera seu caráter de política pública e o insere na concepção de serviço a ser comercializado, tanto do ponto de vista de quem fornece o serviço, quanto de quem consome esse serviço, o qual se torna cada vez mais caro e mais precarizado.

Ademais, o atual estágio no qual a CEDAE está inserida favorece essa lógica, uma vez que o caminho para sua privatização permanece aberto. No final do ano de 2024, a companhia contratou uma consultoria para avaliar o valor das suas ações no mercado de capital, o que apresenta indícios de que a sua privatização, segundo os critérios jurídico, pode ser apenas questão de tempo e condições políticas mais favoráveis⁹.

1.2. A instrumentalização de categorias jurídicas e a mercantilização do saneamento básico: a expansão da fase financeirizada do capitalismo e o incentivo às concessões/privatizações

A prestação de serviço do saneamento básico no território fluminense além de ter como fundamento jurídico a Lei Federal nº 14.026/2020 é também regulada pelos limites estabelecidos no Edital e no Contrato da Concessão. As categorias criadas para pensar o acesso à água e ao esgotamento sanitário foram elaboradas pelo consórcio privado contratado pelo BNDES. Como apontado em entrevista realizada com o então procurador do estado do Rio de Janeiro, Flávio Amaral Garcia, a minuta do Edital foi amplamente debatida entre o consórcio, a PGE-RJ e o BNDES antes da realização do leilão, o que destaca o papel ativo do banco público no processo de desestatização do saneamento no Rio de Janeiro e, na concepção de Garcia, o BNDES apresentou um corpo técnico qualificado e comprometido com a minuta do Edital.

Criado em 1952 pelo então presidente Getúlio Vargas (1930-1945; 1950-1954) na expectativa de ser um agente de fomento da economia brasileira, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o então BNDE¹⁰, desempenhou papéis distintos no decorrer das últimas décadas. Durante o projeto desenvolvimentista brasileiro dos anos 1950, o banco foi um articulador relevante do intervencionismo estatal na liberação de recursos públicos em setores estratégicos da infraestrutura como transporte, energia e rodovia, sobretudo durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), no seu chamado Plano de Metas (Ghibaudi e Laltuf, 2017). No entanto, ainda que houvesse grande aporte de recursos públicos, as contradições inerentes a um país da periferia do capitalismo também se apresentaram nesse quadrante histórico, uma vez que a abertura de mercado com a entrada de empresas

⁹ Notícia disponível em: < <https://sinfrerj.com.br/conteudo/8453/cedae-vai-contratar-modelagem-para-definir-futuro-do-negocio>>. Acesso em 29 de abr. 2025.

¹⁰ Apenas em 1982 foi acrescentado o “S” de social ao nome do BNDES, a alteração ocorreu por meio do Decreto-Lei nº 1.940, publicado pelo então presidente Figueiredo (1979-1985), oportunidade na qual foi criado o Fundo de Investimento Social (Finsocial), gerido pelo banco.

multinacionais coincidiu com a criação de estatais de grande repercussão nacional como a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce.

Com o golpe civil-militar de 1964, o desenvolvimentismo da economia brasileira persistiu com destaque para as empresas estatais, inclusive com a criação das Companhias Estaduais de Saneamento (CEB's), dentre elas a CEDAE. No entanto, o BNDE se constituiu enquanto uma espécie de fundo público que financiava o capital privado por meio de empréstimos concedidos às empresas nacionais privadas (Ghibaudi e Laltuf, 2017). Porém, a condição de país de capitalismo dependente, deixou o Brasil suscetível à crise do petróleo de 1973 e ao aumento abrupto dos juros praticado pelos Estados Unidos em 1979. Essa conjuntura, fez disparar a dívida externa brasileira, o que inviabilizou a manutenção II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) desenvolvido por Geisel (1974-1979) e produziu as condições materiais necessárias para a implementação de uma política neoliberal na década de 1990 no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (Furno; Rossi, 2023).

Nessa toada, houve um giro privatizante nas escolhas adotadas pelo agora BNDES. Além do banco gerir o Plano Nacional de Desestatização (PND), Lei Federal nº 8.031/1990 e posteriormente Lei Federal nº 9.491/1997, foi responsável pelo financiamento das modelagens das privatizações da década de 90, ao mesmo tempo que a entidade ingressou como acionista de grupos privados que assumiram a gestão das antigas empresas estatais. Contudo, como apresenta o levantamento realizado por Ghibaudi e Laltuf (2017), no período compreendido entre 2002 e 2014 foi possível identificar a articulação do Estado brasileiro, por meio do banco, com frações de classes específicas da burguesia. Ao analisar contratos celebrados pelo BNDES, Ghibaudi e Laltuf (2017) observaram o seguinte cenário: i) estatais como Petrobrás e Eletrobrás foram as empresas que mais receberam recurso do banco, assim como os governos estaduais e ii) antigas estatais, agora privatizadas, como Companhia do Vale do Rio Doce e Telemar, foram a segunda categoria de beneficiados pelo financiamento público.

No entanto, uma nova figura jurídica se destacou como destinatária dos recursos públicos geridos pelo BNDES nas duas primeiras décadas dos anos 2000: a Sociedade de Propósito Específico (SPE). Como apresenta Werner (2019) ao investigar o papel do Estado no setor elétrico brasileiro, a edição da Lei Federal nº 11.079/2005, que estabelece na legislação nacional a figura da Parceria Público-Privada (PPP), admitiu a criação de SPE com finalidade exclusiva de implementação do objeto da parceria. Nesse cenário, Werner (2019) identifica que apesar da legislação federal incentivar a atuação do setor privado no âmbito da infraestrutura nacional, sobretudo no cenário econômico do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), criado em 2007, a mobilização e o uso do fundo público a favor da iniciativa privada

permaneceu no setor. Uma vez que as empresas estatais permaneceram atuando na geração de energia, ao mesmo tempo que o BNDES se consolidou enquanto o maior financiador dos projetos, o que se contrapõe ao discurso de ausência de recursos públicos ou mesmo ineficiência estatal.

Como apresenta Braga (2000), ao falarmos em financeirização nos referimos à atual fase de acumulação capitalista. Se até a década de 1970 a macroeconomia se pautava essencialmente na dicotomia emprego e renda, a preponderância da contemporaneidade no campo econômico se sustenta na produção de riqueza financeira. O influxo neoliberal na condução do Estado e na modulação das políticas sociais está imbricado não apenas com a flexibilização do ordenamento jurídico para garantir a acumulação exponencial de capital e a produção de mais-valor, mas também mobiliza elementos especulativos para abertura de novos mercados e realização de lucro (Brenner, Peck, Theodore, 2012). Desse modo, a agenda neoliberal implementada em âmbito interno pelos países está intimamente relacionada à atual fase de acumulação capitalista.

Em recente trabalho, Harvey (2024) apresenta em três capítulos pontos essenciais para pensarmos a sociedade capitalista contemporânea: i) as contradições do neoliberalismo, ii) a financeirização do poder e iii) a guinada autoritária em escala global. Em alguma medida, os três elementos perpassaram a experiência da desestatização da CEDAE. Como apontado neste capítulo, a guinada conservadora após o golpe de 2016 produziu as condições materiais para que as frações de classe da burguesia nacional e internacional avançassem em novas rodadas neoliberalizantes com a aprovação do PPI. Nesse cenário, as concessionárias que passaram a atuar no estado do Rio de Janeiro, em especial o grupo Aegea, ao qual pertencem a Águas do Rio, e a Iguá, se constituem enquanto prestadores de serviço com grande preponderância do capital financeiro.

Como apresenta Harvey (2024, p. 42-43), Marx identifica no Livro I d'O Capital que a produção de mais-valor é maximizada por meio do aumento da exploração do trabalho humano; já no Livro II é investigada a circulação do capital e como esta se relaciona com oferta e demanda. Porém a contradição que se apresenta é de onde virá a demanda efetiva, uma vez que, embora haja mais capital acumulado e disponível no mercado mundial, a capacidade de realização das mercadorias diminui em razão do crescimento do capital constante e a consequente redução do capital variável. Marx indica no Livro I que o capital apresenta em sua composição orgânica matéria prima, máquinas e tecnologia, também classificados como meios de produção e, mais especificamente, enquanto capital constante, isto porque não criam valor no processo de produção. No entanto, a outra parcela da composição orgânica desse capital,

esta sim responsável por produzir um novo valor, é classificada como variável e nada mais é do que a força de trabalho vendida pelo(a) trabalhador(a) ao capitalista industrial.

Nesse cenário, abertura de novos mercados se justifica, sobretudo no que se refere à possibilidade de crescimento do mercado de capitais, onde observamos a lógica e a fetichização do “dinheiro que gera dinheiro” sem que haja o elemento essencial de produção de valor, que é o trabalho humano. Será no Livro III d’O Capital que Marx apresentará e detalhará o capital portador de juros, que é categoria fundante, porém distinta, do capital fictício, sobre o qual se pauta o processo de financeirização. Como dispõe Carcanholo (2017, p. 17), para compreender o atual estágio de crise cíclica do capitalismo, é preciso analisar o movimento dialético que existe no processo da máxima fetichização do capital, que é a produção do capital fictício:

Atravemo-nos a dizer que o não entendimento da dialética desse processo e, em específico, daquela própria ao capital fictício, acarreta o risco de não compreender o capitalismo contemporâneo e sua crise, momento em que ainda nos encontramos. Evidentemente Marx não poderia antever o capitalismo do século XXI, mas conseguiu, melhor do que ninguém, entender como funciona o sistema capitalista. Infelizmente, para alguns, ainda vivemos nesse tipo de sociedade. Isso nos leva a um último argumento para defender a leitura do livro III d’O Capital. Para aqueles que buscam em Marx o entendimento do por que o processo de acumulação de capital segue uma trajetória cíclica, a seção III é fundamental. Uma vez mais, então entenderá as crises do capitalismo quem se restringir a buscar tal resposta única e exclusivamente nessa seção. Não casualmente, aqueles que se limitam a relacionar as crises do capitalismo com a famosa lei da queda tendencial da taxa de lucro perdem – no melhor dos casos- muito da riqueza teórica que o autor nos fornece para o entendimento do capitalismo. A crise cíclica em Marx não pode ser entendida apenas como momento do ciclo em que a crise irrompe; deve ser vista como a totalidade do processo de acumulação do capital, em sua trajetória cíclica, com momentos de expansão e retração, mediados pelas rupturas (crise e retomada).

Nos termos do que dispõe Harvey (2018, p. 47-49), há frações de classe distintas dentre os capitalistas, de tal modo as atividades desempenhadas por cada um deles corresponde a um papel diverso na circulação de capital. Por essa razão, Marx (2023) trabalha em sua obra as distinções entre o capital comercial¹¹, capital bancário, capital industrial, capital portador de juros e capital fictício, capital monetário e capital fundiário. Nesse sentido, ao analisar o capital comercial, Marx (2023, p. 367) apresenta que:

A partir do que foi exposto até aqui, torna-se evidente que nada pode ser mais absurdo do que considerar o capital comercial, seja na forma do capital de comércio de mercadorias, seja na forma do capital de comércio de dinheiro, como um tipo particular do capital industrial, semelhante por exemplo, ao modo como a mineração, agricultura, pecuária, manufatura, indústria do transporte etc. constituem ramificações do capital industrial determinadas pela divisão social do trabalho e, por conseguinte,

¹¹ Na Seção IV do Livro III d’O Capital, Marx apresenta o capital comercial enquanto um gênero do qual serão espécies o capital de comércio de mercadoria e capital de comércio de dinheiro. Enquanto aquela se relaciona à circulação de mercadoria, ou seja, o seu processo de compra e venda, este se refere à compra e venda de dinheiro, que será detalhado mais adiante neste capítulo.

esferas particulares de investimento do capital industrial. A simples afirmação de que qualquer capital industrial, quando situado na fase de circulação de seu processo de reprodução, desempenha, como capital-mercadoria e capital monetário, funções idênticas àsquelas que aparecem como funções exclusivas do capital comercial em suas duas formas, já bastaria para tornar impossível essa concepção tosca.

No entanto, ainda que o capital se manifeste de modo diverso, será apenas o capital industrial que, na concepção marxiana, produzirá o mais-valor. Assim, diferente do que defendiam economistas clássicos como Adam Smith e David Ricardo, que acreditavam que o lucro se materializava por meio da compra e venda de mercadorias, Marx apresenta que o mais-valor ocorrerá pelo trabalho humano colocado no processo produtivo e não pago. Desse modo, Marx dispõe sobre a forma $D-M-D'$ representa o ciclo o capital, de tal modo que a soma de dinheiro adiantada (D) retorna da circulação das mercadorias (M) acrescido do mais-valor ($'$).

No entanto, para a devida análise do processo de financeirização é preciso investigar o comportamento do capital portador de juros e do capital fictício. A fórmula $D-M-D'$, com o retorno de capital inicialmente investido para produção, não será observada nessas duas manifestações do capital. A valorização do capital portador de juros ocorre pelo tempo em que o capitalista monetário fica sem acesso ao seu capital, sendo essa a função dos juros: remunerar o detentor do capital pelo tempo em que não pode usufruí-lo. Assim, Marx (2023, p. 394) aponta que:

O retorno do capital a seu ponto de partida é, em geral, o movimento próprio do capital em seu ciclo completo. Não é isso, portanto, que caracteriza o capital portador de juros. O que é particular a esse capital é a forma externa de retorno, apartada do seu ciclo mediador. O capitalista que cede o empréstimo aparta-se do seu capital, transfere-o ao capitalista industrial, sem receber um equivalente. Sua cessão não constitui de modo nenhum um ato de processo cíclico efetivo do capital, mas o introduz mediante o ciclo que o capitalista industrial tem que realizar. Essa primeira mudança do lugar do dinheiro não expressa nenhum ato de metamorfose, nem compra nem venda.

Diante disso, Marx investiga a categoria do capital portador de juros sob a concepção de que o empréstimo que o detentor de capital “A” faz para “B” necessariamente será investido por este na sua produção. Assim, Marx pressupõe que por meio do empréstimo, o capital muda de mão e o empréstimo desse dinheiro por certo tempo e sua correspondente devolução com juros é o que constitui o capital portador de juros. Nesse processo, a produção de mercadorias é apenas um processo intermediário, de tal modo que:

Os atos de circulação $D-M$ e $M-D'$, em que a soma de valor exerce a função de dinheiro ou mercadoria, não são mais que processos intermediários, fase do movimento total. Como capital, essa soma de valor realiza o movimento total $D-D'$. É investida como dinheiro ou soma de valor numa forma qualquer e retorna a seu ponto de partida como soma de valor. O prestamista de dinheiro não o desembolsa na compra da mercadoria ou, caso a soma de valor exista como mercadoria, não a vende

por dinheiro, mas a adianta na forma de capital, como D-D', isto é, como valor que retorna a seu ponto de partida ao fim de um prazo determinado (Marx, 2023, p. 397).

Assim, a fórmula de produção de valor na circulação do capital portador de juros se manifesta sem a compra e venda de mercadoria. No entanto, ao se questionar o que o capitalista monetarista entrega nesse processo ao capitalista industrial, Marx compreende que o ato de alienação converte o dinheiro emprestado em alienação de capital. Assim, o capital é alienado como mercadoria, o que significa dizer que o valor deixa de existir na forma-mercadoria e passa a se manifestar na forma-dinheiro. O dinheiro emprestado assume um valor de uso ao ser transformado em capital e entrar novamente na cadeia produtiva, o que produz um mais-valor determinado, que é o lucro médio. Desse modo, em D-D' ocorre uma fetichização ainda maior do capital, uma vez que a relação social de produção é excluída da análise e o capital surge, como destaca Marx, como fonte misteriosa e autocriadora dos juros.

Por sua vez, o capital fictício é um título que pode se materializar em ações de empresas e títulos da dívida pública, por exemplo. Uma vez na posse desses títulos, o seu detentor espera que um novo valor seja criado a partir de si mesmo, ou seja, o possuidor desse capital espera/especula sobre a possibilidade de lucro no futuro. Se no capital portador de juros o que “produz mais dinheiro” é o tempo pelo qual o seu detentor não tem acesso a ele, no capital fictício o que produz mais-valor é a mera especulação. Assim, nesse processo de produção de mais-valor o detentor do capital analisa em quais títulos/ações há maior probabilidade de gerar um retorno de capital. Ao analisar o atual cenário do saneamento básico no Rio de Janeiro, é identificada uma forte presença desse capital, sob a forma de fundo de investimento nas concessionárias Águas do Rio e na Iguá.

No âmbito das concessões do serviço público a lógica de expectativa de lucratividade também é analisada pelas instituições financeiras para decidirem ou não pelo empréstimo às concessionárias e é analisada pela lente da engenharia financeira dos contratos. Desse modo, o modelo convencional de financiamento bancário, com garantia contratual estabelecida em bens e patrimônios da concessionária, deixou de ser uma opção viável, ao mesmo tempo que a concepção do *Project Finance* ganha mais solidez no mercado. Nos moldes do que apresenta Garcia (2022, p. 90):

No *Project Finance* a garantia oferecida ao financiador consiste nas receitas futuras do empreendimento, permitindo, assim, a captação dos recursos necessários sem onerar ou endividar a sociedade empresária. A decisão na concessão do crédito pelo financiador está diretamente ligada à qualidade e à rentabilidade do projeto e não ocorre, como nos moldes tradicionais de financiamento, a partir das condições ou garantias corporativas (*corporate finance*) oferecidas pela sociedade empresária.

Essa possibilidade beneficia dois atores da concessão: a concessionária, que permanece com seu patrimônio resguardado, e os agentes financiadores. Por meio do *Project Finance*, o capital bancário tem com garantia de pagamento dos empréstimos o crédito futuro a ser auferido pela concessionária por meio do pagamento da tarifa dos usuários, o que pode ser classificado como securitização de recebíveis (Garcia, 2021, p. 44). Embora desenvolvido nos Estados Unidos para o financiamento de grandes projetos tecnológicos, esse modelo foi seguido no Direito anglo-saxônico no *Private Finance Initiative*, onde o capital bancário era um financiador de projeto de infraestrutura, e posteriormente se popularizou mundialmente com a remodelagem do Estado e influxo neoliberal na década de 1990 (Garcia, 2022, p. 90). No âmbito dos Contratos de Concessão dos serviços da CEDAE, o item 20, classificado como “Financiamento”, estabelece que cabe à concessionária obter recursos financeiros para arcar com o serviço, ao mesmo tempo que o item 20.2.2. institui o *Project Finance* ao autorizar que as concessionárias cedam seus créditos futuros.

Contudo, o que se apresenta com a possibilidade do *Project Finance* é que um agente financiador, ou seja, um banco, venha a assumir uma concessão de serviço público. Juridicamente, como destaca Garcia (2023, p. 329), o meio de garantir essa assunção do serviço é admitir que o controle acionário da Sociedade de Propósito Específico (SPE) seja passado para o financiador, como passou a autorizar em 2015 a Lei de Concessões em seu artigo 27-A. Na concepção de Garcia, essa tática encerra a discussão sobre a possibilidade de alteração subjetiva dos contratos de concessão, o que até 2022 ainda era questionado no ordenamento jurídico brasileiro por violação ao princípio da concorrência e da licitação¹². Nesse sentido, essa possibilidade classificada como *step-in rights* seria uma medida excepcional e, na concepção da literatura sobre o tema, representa a confluência do interesse do poder público e do financiador: enquanto aquele garante a “eficiência” da prestação de serviço, este garantirá o fluxo de caixa da SPE, o que lhe garantirá o pagamento futuro (Garcia, 2023).

Em linhas gerais, o que o ordenamento jurídico brasileiro passou a admitir expressamente em 2015 é que agentes financeiros assumam, de fato, o controle acionário de uma concessionária que presta serviço público. Ao analisar essa possibilidade em seu aspecto global, o que se identifica é um aprofundamento da mercantilização dos serviços públicos no Brasil. Desse modo, o capital, em suas diversas manifestações, encontra maneiras distintas de

¹² No entanto, em março de 2022, como indicado por Garcia (2023, p.327), o Supremo Tribunal Federal decidiu no âmbito da ADI 2.946, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, que a alteração subjetiva deve ser admitida nas concessões, já que a identidade do contratado seria, no entendimento da Corte, menos importante que o “interesse público” envolvido.

garantir a extração de mais-valor com a abertura de mercado oferecida nos processos de concessão/privatização.

1.3. A eficiência almejada x a realidade da prestação de serviço do saneamento básico no Rio de Janeiro: a prematura desfetichização da concessão

Embora a proposta da concessão dos serviços da CEDAE tenha sido a universalização do saneamento, com criação de metas contratuais e uma regulação por contrato e por agência (Garcia, 2023), os quatro primeiros anos de experiência das concessionárias privadas indicam uma série de dificuldades em garantir a eficiência do serviço. Como apresenta parte da literatura sobre o tema, com a exclusão de áreas rurais e territórios de favela da concessão, há chances de que a universalização não se concretize (Sotero-Martins *et. al.*, 2020, 2021). Nos termos de Quintslr e Arouca (2024), essa hipótese ganha respaldo jurídico uma vez que no Caderno de Encargo (Anexo IV do Edital), os investimentos realizados pelas concessionárias em Áreas Irregulares Não Urbanizáveis (AINU's) não são contabilizados como meta, sendo obrigatório, apenas, o direcionamento de determinado volume de recurso financeiro para essas regiões durante os primeiros quinze anos (Anexo IV do Edital).

Consoante levantamento realizado por Quintslr e Arouca (2024) sobre os primeiros meses de operação do sistema pelas concessionárias privadas, houve um aumento de reclamações por razões diversas na plataforma Consumidor.Gov, vinculada ao Ministério da Justiça. Como indicado, a Águas do Rio é a empresa com maior número de reclamações e dentre todas as concessionárias que atuam no estado do Rio de Janeiro com 77% a mais de reclamações que a CEDAE, segunda colocada (*Ibidem*).

Outro canal para informações sobre o serviço de saneamento é a Ouvidoria da Agenesra, a qual produz relatórios trimestrais sobre seus atendimentos. Conforme relatório produzido no último quadrimestre de 2024, dentre as dez empresas reguladas pela agência, as novas concessionárias do estado do Rio de Janeiro ocuparam as seguintes posições: i) a Águas do Rio 4¹³ foi a primeira colocada com 1176 reclamações; ii) Águas do Rio 1 a segunda colocada com 604 reclamações; iii) Iguá quarta colocada com 161 reclamações; e v) Rio+Saneamento quinta colocada com 149 reclamações. No entanto, um dado relevante observado pela agência é a posição da CEDAE comparada a todas as empresas, a estatal é a segunda concessionária menos

¹³ Como a concessão do serviço de saneamento se deu por meio da divisão do território do estado do Rio de Janeiro em 04 blocos distintos e a concessionária Águas do Rio atua em 02 deles, serão utilizados os termos “Águas do Rio 1” e “Águas do Rio 4” para se referir aos serviços prestados, respectivamente no bloco 01 e bloco 04.

acionada, com apenas 28 reclamações¹⁴. Em que pese haver outros recortes temáticos, as maiores reclamações são estruturadas nos eixos de falta de água, fatura, cobrança, carro pipa e instalação de hidrômetro.

Apesar do levantamento não considerar a escala territorial e o quantitativo de usuários atendidos por cada concessionária, o número de acionamento da Ouvidoria aumentou consideravelmente quando comparado ao momento anterior à concessão. No último quadrimestre de 2019, a CEDAE, enquanto maior concessionária que atuava no Estado à época, recebeu 421 reclamações¹⁵, número aproximadamente quatro vezes menor do que as reclamações recebidas pela Águas do Rio 1 e 4 juntas no último quadrimestre de 2024.

Em razão do grande número de reclamações e na qualidade de agente regulatório, a Agerensa celebrou com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em março de 2024. Em linhas gerais, o TAC se propõe a regular temas relacionados à hidrometrização, que corresponde à instalação de hidrômetros nas economias, bem como impede a cobrança de tarifa mínima em economias¹⁶ que estão com o serviço suspenso ou interrompido.

No entanto, com a persistência das reclamações em face das concessionárias e pela demora em solucionar os problemas indicados pelos usuários na Ouvidoria, em dezembro de 2024 foi publicada a Instrução Normativa Agerensa nº 128/2024. O ato normativo facilita a aplicação de penalidade pela agência como, por exemplo, retira a competência exclusiva do Conselhor-Diretor (Codir) para o sancionamento das concessionárias no que tange à aplicação de multa e advertência. No mesmo mês de publicação da Instrução, a Agerensa emitiu trinta e uma multas por descumprimento de prazo em atender às reclamações dos usuários feitas na Ouvidoria. Tanto no que tange às reclamações quanto no que concerne às multas, a Águas do Rio foi a concessionária que liderou ambos os *rankings*, com vinte multas expedidas para a Águas do Rio 1 e onze multas para a Águas do Rio 4¹⁷.

Outra medida da Agerensa para descentralizar suas atribuições foi a edição da Instrução Normativa nº 133/2025, a qual autoriza que os municípios participantes dos quatro blocos da

¹⁴Dados disponíveis em: <https://www.rj.gov.br/agerensa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/4Trimestrede2024.pdf>. Acesso em 22 de abr. 2025.

¹⁵ Dados disponíveis em: <https://www.rj.gov.br/agerensa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/2019ANUALATENDIMENTOS.pdf>. Acesso em 22 de abr. 2025

¹⁶ O termo economia costuma ser utilizado para se referir às unidades que recebem o serviço de água e esgotamento sanitário se forma individualizada.

¹⁷ Informação disponível em :< <https://www.rj.gov.br/agerensa/node/2101>> Acesso em 23 de abr. 2025.

concessão exerçam competência fiscalizatória sobre as concessionárias. Os municípios interessados deverão celebrar convênio com a agência para fiscalizarem as concessionárias, o que demonstra, quando analisado o caso em sua totalidade, certa incongruência. Apesar do entendimento do STF na ADI 1.842/RJ estabelecer a competência da gestão do saneamento às regiões metropolitanas, os entes municipais, apesar das dificuldades financeiras e operacionais que enfrentam, ainda se constituem enquanto atores importantes na gestão do saneamento, uma vez que acompanham de perto as falhas na prestação do serviço.

Já no âmbito do município do Rio de Janeiro, o Procon Carioca optou por também sancionar a Águas do Rio por diversas falhas na prestação de serviço no final do ano de 2024. Ao assumir a concessão no Município, a Águas do Rio tornou-se responsável por prestar o serviço em cento e vinte bairros cariocas e, nos termos do que identificou o Procon, desde o início da operação do sistema tem sido notificada e penalizada pelo órgão. No que concerne ao histórico das reclamações, o Procon identificou que a maior parte das queixas dos usuários guardam relação com falha no abastecimento, rompimento de adutora, qualidade da água, aumento da conta e falha de informação sobre reparação do sistema. Apesar da fiscalização exercida pelo órgão, o número de reclamações aumenta ano após ano da seguinte forma: i) 48 reclamações no ano de 2021; ii) 1012 reclamações no ano de 2022; iii) 1446 reclamações no ano de 2023, iv) 1550 reclamações no ano de 2024 e v) 376 reclamações apenas até fevereiro de 2025¹⁸.

Frente aos episódios de novembro e dezembro de 2024 no estado do Rio de Janeiro, quando houve uma crise de abastecimento no território fluminense motivada pela manutenção do Sistema Guandu, o Procon Carioca multou a Águas do Rio em R\$ 13,6 milhões de reais. Conforme levantamento da DPRJ, em 26 de novembro a CEDAE realizou a manutenção anual no Guandu e, embora a estatal tenha concluído a operação em 28 de novembro, a Águas do Rio não cumpriu o prazo de 72 horas para normalização do sistema¹⁹. Nessa ocasião, houve o rompimento de uma adutora no bairro de Rocha Miranda, Zona Norte do Rio de Janeiro, que causou a morte de uma idosa de 79 anos em razão da força da água que entrou em sua casa

¹⁸ Notícia disponível em: <

¹⁹ Notícia disponível em: <

durante a madrugada. Diante desse cenário, a DPRJ moveu uma Ação Civil Pública por meio do Núcleo de Defesa do Consumidor, Nudecon, para que o serviço fosse restabelecido.

Figura nº 3: Casa destruída após rompimento de adutora da Águas do Rio no bairro Rocha Miranda.



Fonte: Foto disponibilizada em reportagem do Jornal O Dia²⁰.

A precarização do saneamento ultrapassou a esfera administrativa e alcançou o Poder Judiciário do estado do Rio de Janeiro. Segundo estudo realizado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), o cenário das concessões no território fluminense indica que a eficiência supostamente possível com *players* privados no âmbito do serviço público é uma realidade longe de ser atingida. Em 2023, a Águas do Rio foi ré em 17.942 processos no Juizado Especial Cível (JEC), o que lhe garantiu o título de terceira empresa mais acionada naquele ano, atrás apenas da Light com 63.092 processos e da Ampla com 25.524²¹. A concessionária foi mais acionada do que o banco Itaú e a operadora Claro, habituais frequentadoras desse pódio. Além disso, em breve busca no Processo Judicial Eletrônico (PJe) do TJRJ, é possível identificar que de 2022 até 2024 foram distribuídos 82.411 processos nos quais a Águas do Rio é parte no JEC.

Já nos primeiros meses de 2025, a Águas do Rio proporcionou mais um episódio que atingiu parte relevante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Durante a manhã do dia 9 de abril, a concessionária Metrô Rio parou por quatro horas a circulação em onze estações da

²⁰ Imagem disponível em: < <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2024/11/6960582-reparo-de-adutora-e-concluido-mas-servico-em-rocha-miranda-segue-ate-domingo.html>>. Acesso em 23 de abr. 2025.

²¹ Notícia disponível em: < <https://www-hml.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/10136/252771665>>. Acesso em 22 de abr. 2025.

Linha 2, que atende a Zona Norte e faz integração com a Baixada Fluminense, em razão da queda de muro na estação Engenho da Rainha. Consoante levantamento de fiscais da Agenera, a provável reparação de uma adutora na região pela Águas do Rio, com acúmulo indevido de material no muro do metrô, pode ter causado o desmoronamento²².

Além dos canais de reclamações como Procon e Ouvidoria da Agenera, que se constituem enquanto espaços de fiscalização, o Contrato de Concessão criou uma esfera de acompanhamento da sociedade civil com participação por mandato e atuação dos municípios, na qualidade de titulares do serviço, dentre outros atores. O Anexo XII do Contrato previu os Comitês de Monitoramento, cujo papel é o exercício do controle social por meio de participação no processo de idealização de políticas, planejamento, regulação, fiscalização dos serviços, tanto das concessionárias privadas, quanto da CEDAE²³.

Cada um dos quatro blocos da concessão possui um Comitê de Monitoramento, que se reúne periodicamente para ouvirem reclamações de usuários, pedem esclarecimentos às concessionárias, dialogam com instituições que fiscalizam o serviço como o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Embora seja uma esfera de fiscalização e denúncia, os Comitês só foram criados pelo Governo do Estado um ano após a concessão e não possuem recursos financeiros próprios para exercerem suas atribuições, o que esvazia na prática a possibilidade de mobilização desses atores²⁴.

Nessa perspectiva, o que a experiência dos primeiros anos demonstrou é que a mobilização de categorias jurídicas para permitir a entrada das concessionárias privadas no “mercado” do saneamento básico não correspondeu a um ganho qualitativo no serviço prestado. Ao contrário, o que tem se apresentado é uma precarização ainda maior do serviço, apesar de existirem diversas esferas sancionatórias, como abordado nessa seção. Assim, para melhor compreender as (im)possibilidades do Estado na fiscalização/regulação do serviço de saneamento básico hoje no Rio de Janeiro, é necessário destrinchar a análise da atuação de um importante agente nesse processo, que é a Agenera, como será feito no capítulo a seguir.

²² Notícia disponível em: < <https://www.rj.gov.br/agenera/node/2172>>. Acesso em 23 de abr. 2025.

²³ Conforme prevê o Anexo XIII do Contrato, o Comitê é composto por: i) titulares dos serviços; ii) entidades relacionadas ao setor de saneamento básico; iii) usuários do serviço; iv) organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento; v) coletivos atrelados à temática do saneamento básico; vi) grupos de pesquisa acadêmicos; vii) Estado; viii) Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

²⁴ Outra esfera fiscalizatória criada pelo Anexo IX do Contrato de Concessão é o Conselho de Titulares, com natureza consultiva para discutirem decisões no âmbito do Contrato. No entanto, só foram realizadas

2. A ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA AGENERSA: “NOVOS *PLAYERS* E O GANHO DE EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS”

Neste capítulo é analisado como se desenvolveram as desestatizações no Brasil, sua relação com as agências reguladoras, as reais possibilidades de atuação destas e como se desenvolve hoje a regulação da Agenesra no território do Rio de Janeiro, em especial no âmbito da concessão dos serviços da CEDAE. Assim, nessa parte do trabalho é investigado como categorias jurídicas e o Estado são mobilizados para garantir a abertura de mercado para o capital privado, sobretudo no âmbito dos serviços públicos. Em razão disso, é nesta parte da pesquisa que é estudado como o Direito Constitucional e Administrativo são ferramentas não apenas de manutenção de estruturas sociais, mas de forma dialética se modificam para serem mantidas as relações sociais e econômicas que sustentam a sociedade capitalista de acordo com a sua fase de acumulação de riqueza.

2.1. A modificação do papel do Estado na ordem social e econômica e o influxo das desestatizações no Brasil

As constituições do quadrante histórico após a Primeira Guerra delimitavam juridicamente Estados com uma forte atividade prestacional, o que deu origem às chamadas Constituições sociais, programáticas ou econômicas (Bercovici, 2022, p. 57). Na América Latina, a Constituição Mexicana de 1917 estabeleceu direitos trabalhistas e abordou temas como a educação e a função social da propriedade, enquanto na Europa a Constituição de Weimar de 1919 era dividida em “Organização do Estado” e “Direitos e Deveres”, sendo aquela a forma de atuação administrativa do Estado alemão e esta a delimitação dos direitos individuais e sociais (Bercovici, 2022, p. 60). Ao analisarmos o papel do Estado na ordem social e econômica sob uma perspectiva que compreende o direito enquanto conjunto de relações sociais historicamente situadas, temos que:

Não se pode ignorar, no entanto, que as relações econômicas são muito mais uma questão de fato (ou seja, vinculadas à constituição econômica material), do que uma questão de direito (ligadas à constituição econômica formal). Seria ilusório pretender alterar as regras e a estrutura do poder econômico no sistema capitalista por uma norma constitucional. As mudanças radicais são sempre políticas. A constituição econômica referenda juridicamente as mudanças, mas não é responsável por impulsioná-las. É necessário reconhecer os limites do voluntarismo e do instrumentalismo jurídicos, o que não significa desvalorizar o processo constituinte. Coube aos constituintes facilitar, dificultar ou impossibilitar determinadas decisões econômicas, abrir possibilidades ou fechar portas, mas não instituir uma constituição que, por si só, garantisse as transformações sociais e econômicas pretendidas (Bercovici, 2022, p. 69).

Diante dessa concepção, as atividades desempenhadas pelo Estado, assim como sua intervenção ou não na ordem econômica, guardam íntima relação com a estrutura do poder econômico no modo de produção capitalista. Em uma conjuntura em que os atores econômicos demandam uma conduta dirigente do Estado, o Direito Administrativo se constituirá, dialeticamente, como um indutor do desenvolvimento econômico nacional e também se determinará por este. Pelas condições materiais nas quais se desenvolveu o capitalismo dependente no Brasil (Marini, 1973), a Constituição de 1934 foi a primeira a apresentar uma economia comprometida com a justiça social (Souto, 1997, p. 44). Como apresenta Bercovici (2022, p. 150), as Constituições brasileiras de 1934 e 1946 são criticadas ainda hoje por apresentarem um forte caráter ideológico, já que seriam responsáveis por um dirigismo estatal estabelecido em sede constitucional.

No que tange à dimensão da atividade estatal na economia, destacam-se as empresas públicas e as sociedades de economia mista que desempenham atividade econômica e as que prestam serviços públicos. Durante a década de 1950, o desenvolvimentismo brasileiro possibilitou o surgimento de um parque industrial voltado para a indústria de base, com a criação, por exemplo, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce e Petrobrás (Souto, 1997, p. 46). Embora a racionalidade liberal tenha norteadado ideologicamente o golpe civil-militar de 1964, 60% das estatais brasileiras foram criadas entre 1966 e 1976 (Bercovici, 2022, p. 271). A reforma administrativa de 1967 tem como importante símbolo o Decreto-Lei nº 200/1967, que, ao mesmo tempo que descentralizou as atividades da Administração Pública, também garantiu autonomia política às estatais para que estas pudessem competir com o capital privado. Nessa perspectiva, Bercovici (2022, p. 272-273) apresenta que:

Um dos objetivos explícitos do Decreto-Lei nº 200/1967 foi, justamente, aumentar a “eficiência” do setor produtivo público por meio da descentralização na execução das atividades governamentais. As empresas estatais tiveram, assim, que adotar padrões de atuação similares aos das empresas privadas, foram obrigadas a ser “eficientes” e a buscar fontes alternativas de financiamento. Dotadas de maior autonomia, as empresas estatais passaram a ser legalmente entendidas como empresas capitalistas privadas (artigo 27, parágrafo único do Decreto-Lei nº 200/1967). Deste modo, aplicando a “racionalidade empresarial”, muitas empresas estatais se expandiram para ramos de atuação diferenciados e de alta rentabilidade, além de também passarem a recorrer ao endividamento externo. O Estado ampliou sua participação no setor de bens e serviços, aumentando a quantidade de empresas estatais nos setores de energia, transportes, comunicações, indústria de transformação (petroquímica, fertilizantes, etc.), financeiras e outros serviços (processamento de dados, comércio exterior, equipamentos, etc.). A expansão das empresas estatais pode ser explicada também pelo arcabouço jurídico do Decreto-Lei nº 200/1967.

O cenário econômico durante a ditadura civil-militar reforçou o papel das estatais na exploração de recursos naturais e permitiu uma reserva de mercado para o capital privado que se beneficiava com a proposta de modernização conservadora do regime (Bercovici, 2022, p. 273). Como a forma de financiamento da industrialização se pautou em empréstimos internacionais, as estatais brasileiras ficaram suscetíveis aos impactos da crise econômica da década de 1970, determinada pela crise do petróleo de 1973, que elevou o custo de produção e consequentemente a dívida externa brasileira. Nessa conjuntura em que o capital industrial encontrou dificuldade para a produção de mais-valor, o capital financeiro se destacou na busca por potenciais devedores nos países em desenvolvimento, como destaca Harvey (2014, p. 36):

As opções dos Estados Unidos, dadas as condições econômicas de depressão e as baixas taxas de retorno na metade dos anos de 1970, não eram boas. Era necessário buscar no exterior oportunidades mais vantajosas. Os governos pareciam ser aposta mais segura, porque, na célebre afirmação de Walter Wriston, presidente do Citibank, os governos não podem se mudar nem desaparecer. E muitos governos no mundo em desenvolvimento, até então desesperados por recursos, estavam ansiosos o bastante para se endividarem.

Além da concessão de empréstimos para os países da periferia do capitalismo, o Norte Global também garantiu sua circulação de capital por meio das privatizações, seja no seu território seja nos países do Sul Global. Esse movimento de avanço neoliberal e crescimento das corporações financeiras é considerado por Harvey (2014, p. 171) como um mecanismo de redistribuição de riqueza e não de sua criação. Sob essa perspectiva, o geógrafo britânico traça um paralelo entre esse processo contemporâneo classificado como acumulação por espoliação e a acumulação primitiva de capital abordada por Marx no Livro I d' O Capital: se para a formação do capitalismo a riqueza acumulada se deu por meio de processos de violência como, por exemplo, o cercamento dos campos, a atual fase de acumulação de capital também se manifesta por processos de tensionamento que por vezes tem o apoio estatal, como ocorre nos processos de privatização.

Harvey (2014, p. 172-174) adverte que existem quatro características da acumulação por espoliação: i) privatização e mercantilização, ii) financeirização, iii) administração e manipulação de crises e iv) retribuição via Estado. Em linhas gerais, no processo de privatização a acumulação de capital se dá pela abertura de novos mercados que antes eram controlados pelo Estado como os serviços públicos, ao mesmo tempo que se intensifica a dilapidação de bens comuns com a terra e a água e se precariza direitos anteriormente garantidos pelo Estado como a aposentadoria pública e o sistema público de saúde. Ainda que o neoliberalismo se manifeste de modo distinto a depender da realidade social no qual está inserido, existem características

gerais que são observadas no influxo neoliberal como, por exemplo, a lógica da mercantilização de bens e serviços.

No entanto, essa redução do Estado ocorre de modo seletivo. Embora as políticas sociais sejam deixadas como espaço de apropriação do capital privado, outras práticas aumentam a atuação estatal e mobilizam o fundo público. No âmbito do fomento, a experiência da concessão dos serviços da CEDAE demonstra como o BNDES foi e persiste sendo uma fonte de recursos à disposição das concessionárias privadas. Em dezembro de 2022, pouco mais de um ano de concessão, a Águas do Rio celebrou contrato de financiamento de R\$ 19,3 bilhões com o BNDES para cumprir as metas contratuais da pretensa universalização do serviço de saneamento²⁵. Posteriormente, entre junho e julho de 2023, o banco subscreveu um total de R\$ 3,6 bilhões de debêntures para a Iguá e para a Águas do Rio²⁶.

Essa aparente contradição entre o influxo neoliberal e a necessidade de um Estado economicamente forte para salvaguardar investidores privados também foi observada no epicentro do capitalismo do Norte durante a crise do *subprime* de 2008 nos EUA. Além da redução de juros a patamares irrisórios pelo *Federal Reserve* após a falência do Lehman Brothers, o *lobby* exercido por corporações financeiras pressionou o Congresso estadunidense para a liberação de US\$ 700 bilhões na tentativa de se evitar danos ainda maiores no sistema bancário (Harvey, 2016, p. 12). Desse modo, o movimento pendular de maior e menor atuação do Estado na ordem econômica corresponde a uma lógica recorrente na macroeconomia, ainda que a corrente neoclássica propague a ideia de que o mercado pode se autorregular sem uma atuação ativa do Estado.

Na experiência brasileira, o papel do Estado na economia se manifesta nas reformas administrativas das décadas de 1930, 1960 e 1990²⁷. Durante a ditadura civil-militar, como apresenta Bercovici (2022, p. 267), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões (1964-1967), foi responsável por: i) estabelecer a atual estrutura do sistema monetário e financeiro, com criação do Banco Central; ii) criar o sistema tributário nacional e o Código Tributário Nacional de 1966; iii) instituir a estrutura administrativa que ainda vigora por força do Decreto Lei nº 200/1967. Nessa

²⁵ Notícia disponível em: < <https://aguasdorio.com.br/aguas-do-rio-assina-com-bndes-maior-financiamento-do-brasil-para-saneamento/>>. Acesso em 12 de abr. 2025.

²⁶ Notícia disponível em:< <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-ganha-premio-internacional-por-coordenacao-em-ofertas-de-debentures#:~:text=Em%20agosto%20de%202023%2C%20BNDES,e%20%C3%81guas%20do%20Rio%204.>>. Acesso em 12 de abri de 2025.

²⁷ Nos termos do que apresenta Bercovici (2022, p.268), a reforma administrativa do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1934) se destacou pela profissionalização no serviço público, enquanto as reformas da década de 1960 e 1990 repercutiram mais significativamente na atuação do Estado brasileiro na econômica.

perspectiva, a política econômica desse quadrante histórico, ainda que tenha possibilitado o desenvolvimentismo brasileiro com o papel ativo do Estado, não correspondeu à superação do chamado subdesenvolvimento como apresenta Bercovici (2022, p. 146-148).

Já a Reforma Administrativa dos anos de 1990, idealizada por Bresser-Pereira, além de não estimular um desenvolvimento com comprometimento social, propunha a redução da atuação do Estado na economia por meio de desestatizações. Como estratégia normativa, a opção das forças políticas hegemônicas foi a alteração do ordenamento por meio de Emendas Constitucionais, embora também fosse necessária a articulação em âmbito infraconstitucional, como ocorreu com o Plano Nacional de Desestatização, materializado pela Lei Federal nº 8.031/1990, substituída anos mais tarde pela Lei Federal nº 10.482/1997 (Bercovici, 2022, p. 278). O enfoque da atuação estatal passou a ser o resultado e o ganho de eficiência da atividade administrativa e dos novos atores na prestação de serviços, o que criou uma categoria de cidadão-cliente. Para garantir a qualidade dos serviços públicos concedidos ou privatizados foram criadas as agências reguladoras sob a perspectiva de (supostamente) uma fiscalização técnica sem possíveis intervenções políticas.

Nessa concepção de prestação de serviço por atores privados, ou como setores do Direito Administrativo chamam *players*, as agências reguladoras têm como atribuição garantir que as concessionárias privadas observem os direitos do cidadão-cliente, materializado agora na figura do consumidor. Como compreende Bercovici (2022, p. 249), a Reforma do Estado de 1990 passou a admitir duas formas de atuação do Poder Público: sendo a primeira a atuação por meio de políticas públicas com a participação direta da Administração Pública e a segunda com a regulação e fiscalização dos serviços públicos por meio das agências reguladoras. A regulação por agência se pretende política e ideologicamente neutra, ao mesmo tempo que reivindica uma fiscalização pautada em critérios apenas técnicos.

Para Bresser-Pereira (1997, p. 36), existiriam quatro problemas que a Reforma do Estado da década de 1990 se deparou, quais sejam: i) a delimitação do tamanho do Estado; ii) redefinição do papel regulador do Estado; iii) necessidade de criar uma capacidade administrativa e financeira para tomar decisões políticas; e iv) capacidade política do governo de intermediar interesses. Nessa perspectiva, para além do aspecto fiscal sobre aumento da dívida pública nas décadas de 1980 e 1990, o Estado neoliberal vai se deparar com a necessidade ainda maior de intermediar interesses contrapostos de agentes econômicos e da sociedade civil, ao mesmo tempo que precisará regular a atuação daqueles agentes. Na concepção de Bresser-Pereira (1997, p. 37), existiria um “leque de mecanismos de controle” por meio do qual o

Estado, o mercado e a sociedade civil exercem o controle social, sendo o mercado o mecanismo mais eficiente:

O princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle. Entretanto, há muita coisa que escapa ao controle do mercado, seja porque há outros valores além do econômico (e o mercado só controla a eficiência econômica), seja porque, mesmo no plano econômico, o mercado muitas vezes deixa de funcionar adequadamente em função de suas imperfeições e da existência de externalidades positivas, que não são remuneradas pelo mercado, ou negativas, que não são por ele punidas. Em consequência, é necessário recorrer a outras formas de controle (Bresser-Pereira, 1997, p. 37).

Contudo, por reconhecer externalidades negativas no campo econômico que afetam a vida em sociedade, Bresser-Pereira (1997, p. 37) aponta que a atividade regulatória é uma forma de garantir a maior segurança nas relações econômicas. No entanto, historicamente os economistas liberais, tanto os adeptos à teoria clássica quanto os adeptos à teoria neoclássica, defendem que a regulação por um agente externo não se justificava, já que a autorregulação garantiria uma atuação mais eficiente do mercado. Porém, a própria Escola de Chicago, enquanto um polo divulgador da teoria neoliberal, por meio de George Stigle (1971) compreendeu que existiria uma certa “economia política da regulação”, uma vez que reconhece a existência de demandas do setor econômico cujo objetivo é a condução da regulação em seu benefício (Pereira, 1997, p. 33). A chamada Teoria Econômica da Regulação desenvolvida por Stigle analisa como o comportamento individual racional na regulação repercute na coletividade, uma vez que os atores regulados influenciam diretamente nas decisões tomadas no processo regulatório, ou seja, Stigle nega a suposta neutralidade regulatória e compreende que os reguladores são suscetíveis às pressões exercidas pelo setor regulado.

Nesse sentido, Dal bó (2006) indica como a captura do regular é um fenômeno que ultrapassou o campo teórico e foi observado empiricamente em seus estudos. Ao apresentar o desenvolvimento da regulação, Dal bó (*Ibdem*) destaca como esta foi idealizada sob a perspectiva de proteger os consumidores dos mercados monopolizados. Contudo, troca de favores, facilidade de empregos lucrativos no setor antes regulado pelo agente e a relação da captura do regulador com casos de corrupção, foram algumas das realidades observadas nos processos regulatórios estudados por Dal bó, o que confirmou as ponderações de Stigle sobre a influência dos particulares nos processos regulatórios.

A atuação do Estado na economia interage com categorias do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, todavia a forma como estes vão normatizar a intervenção estatal ou

mesmo os serviços públicos sofrerá influências de fora do ordenamento jurídico. A modificação da estrutura do Estado e o influxo neoliberal pelo qual o Brasil passou na década de 1990 apresentou novos atores no campo do Direito Administrativo como, por exemplo, as agências reguladoras. Além do argumento de déficit orçamentário que norteia a redução das despesas públicas por meio da venda de ativos estatais, o Direito Constitucional também foi utilizado durante os anos noventa para justificar a redução do aparelho de Estado, já que a presença estatal em setores que não se refiram à segurança nacional, ao relevante interesse coletivo ou à prestação de serviço público não é autorizada pelo artigo 173 da Constituição Federal de 1988 (Souto, 1997, p. 49). Nesse sentido, Souto (1997, p. 47) apresenta que:

É óbvio que diversos motivos que levaram ao excessivo intervencionismo estatal, em muitos casos, não mais estão presentes e não se coadunam com o Texto Constitucional vigente. Como visto, fora das hipóteses em que haja prestação de serviços públicos ou de exploração direta da atividade econômica para atender imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo não podem existir empresas estatais. Urge, pois, que se corrija a anomalia do gigantismo do Estado, oriunda de uma política que lhe atribuiu o papel de condutos da economia. Este é o objetivo primordial da privatização: devolver à iniciativa privada um espaço que, em situação de normalidade, lhe compete, retornando o Estado às suas funções típicas, especialmente no que concerne ao essencial, como saúde pública, segurança, educação e saneamento.

Nos termos apresentados por Souto (1997), as funções típicas de Estado não poderiam ser privatizadas e, na sua concepção, saneamento básico, é uma das dessas áreas. Antes do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal em 2013 na ADI nº 1.842/RJ, a gestão do saneamento estava atrelada ao debate sobre titularidade do serviço, havia uma disputa entre municípios e estados sobre qual ente deveria prestar o serviço. Os municípios alegavam que o interesse local prevalecia no caso, enquanto os estados apresentavam o entendimento de que o saneamento básico se constituiria como uma Função Pública de Interesse Comum (FPIC), o que exigiria uma atuação conjunta dos entes que se manifesta por meio da vontade política apresentada no espaço deliberativo das regiões metropolitanas. Nesse sentido, a abertura do saneamento básico como um novo mercado para o capital privado foi um caminho construído por meio da modificação do ordenamento jurídico, de tal modo que a regionalização foi um importante instrumento para o ganho de escala nos investimentos realizados pelas concessionárias privadas.

2.2 O “ganho de eficiência” na prestação do serviço do saneamento e criação da Função Pública de Interesse Comum no direito brasileiro

No campo jurídico, as FPIC's foram inseridas pela primeira vez no debate constitucional na Constituição de 1937, porém a redação da norma que a criava limitou-se a admitir que municípios da mesma região se agrupassem para prestação do que na época era classificado como serviços públicos comuns, sem fazer qualquer menção à figura da região metropolitana. Após trinta anos, com a Constituição de 1967, tais serviços passaram a ser denominados como serviço de interesse comum e, pela primeira vez, o ordenamento jurídico previu a figura da região metropolitana no corpo da Constituição no artigo 157, §10º.

Em 1967, foi utilizada como justificativa para a inclusão da região metropolitana no texto constitucional a existência de municípios que gravitavam em torno de grandes cidades, criando assim uma unidade socioeconômica com recíprocas implicações nos serviços urbanos e interurbanos (Horta, 1975). Porém, como advertem Ferro e Salame (2020), a previsão constitucional de então criou regiões metropolitanas e suas competências de forma tecnocrata e em uma lógica *top-down*, de tal modo que o fenômeno metropolitano constituía uma questão nacional e abarcava as estratégias do desenvolvimento econômico da época. Baptista e Dias (2021) entendem que a criação das regiões metropolitanas, naquela conjuntura, representou um elemento de centralização decisória em detrimento do poder local.

Assim, frente à autorização constitucional de 1967, a Lei Complementar Federal nº 14/1973 criou as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, quais sejam: regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belém, Recife e Fortaleza. Outro importante marco sobre o tema foi a Lei Complementar Federal nº 20/1974, que, além de criar a região metropolitana fluminense, protagonizou a fusão do estado da Guanabara e do Rio de Janeiro. Após a criação dessas nove regiões durante a ditadura civil-militar, não foi criado outro aglomerado metropolitano até a promulgação da Constituição da República de 1988.

Já no campo da materialidade, para compreendermos como as FPICs se manifestam precisamos entender a formação socioeconômica das regiões metropolitanas, as quais surgiram no Brasil a partir da interação de núcleos urbanos, cujo crescimento ocorreu de modo significativo durante o século XX. Entre as décadas de 1930 e 1980, o Brasil experimentou o crescimento da sua economia por meio da dinamização da atividade industrial, o que potencializou o fluxo migratório rural-urbano (Santos, 2020, p.14). Apenas no período mencionado as cidades passaram a desenvolver um papel de destaque na economia brasileira, sendo certo que o processo de industrialização foi essencial para o espraçamento dos centros urbanos e o consequente surgimento das regiões metropolitanas, ainda que outros elementos de

cunho político tenham influenciado a criação jurídica dessas regiões durante a ditadura civil-militar de 1964-1986, como será abordado mais adiante.

Identificamos que o grau de desenvolvimento econômico e social contemporâneo exige que a organização do estado brasileiro admita competências administrativas e normativas de maior complexidade. Por essa razão, há autores que defendem que o federalismo brasileiro é caracterizado hoje por uma forte tendência de integração, classificando-o como federalismo de integração, o qual não se confunde com o federalismo cooperativo, de auxílio mútuo entre os entes federados, ou mesmo com o federalismo dualista, sendo este um modelo de preponderância de competências exclusivas (Alves, 1998). Assim, é possível verificar que o desenvolvimento jurídico das FPICs decorre do atual estágio de interdependência entre as cidades limítrofes e as suas estruturas codependentes na prestação de alguns serviços, a exemplo do que ocorre com saneamento básico com grande frequência.

No entanto, Baptista e Dias (2020) alertam para a figura de duas metropolizações, quais sejam: a geográfica e a institucional. Na concepção de Baptista e Dias (2020), há certo descompasso entre territórios que materialmente são regiões metropolitanas e outras estruturas, impostas de cima para baixo, que não se manifestam no campo do cotidiano enquanto exemplo de região metropolitana. Nesse sentido, os autores destacam que:

É interessante notar que, ao mesmo tempo em se criticou o artificialismo das nove regiões metropolitanas impostas pelo Governo Federal nos anos 1970 –Milton Santos, por exemplo, afirmava, nos anos 1990, ter o Brasil muito mais regiões metropolitanas do que apenas aquelas nove—, há objeções também ao que já se denominou de “banalização” das regiões metropolitanas. Como ressaltado por Eduardo Cordeiro, a maioria das regiões metropolitanas criadas nas últimas duas décadas se revela como “espaços sem configuração metropolitana” cujas cidades-sede não passariam de “metrópoles de papel”

(...)

Em menos de 30 anos, portanto, o plano jurídico-institucional das metrópoles no Brasil migrou de um artificialismo a outro: das metrópoles autoritárias impostas de cima para baixo pela ditadura, às metrópoles por assim dizer “paroquiais”²⁶, cuja formalização resultou de interesses políticos e econômicos destoantes das finalidades da instituição. (Baptista e Dias, 2020).

Porém, o influxo criador das regiões metropolitanas durante a década de 1970 não foi suficiente para mantê-las, de tal modo que no caso da metrópole fluminense, a crise econômica que afetou o país na década de 1980, somada à redemocratização e a elevação do município a condição de ente federado, contribuíram para desmobilização da região metropolitana em 1989. Contudo, em 1990 a Lei Complementar Estadual nº 64 recriou a metrópole de acordo com o novo arcabouço normativo previsto na CF/1988. Porém, a lei supracitada foi revogada pela então Lei Complementar Estadual nº 87/1997, cuja inconstitucionalidade foi parcialmente declarada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ,

sendo este um importante divisor de águas na normatização das metrópoles no Brasil e na forma como se planejou a desestatização da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), como será abordado mais adiante.

É importante observamos que a nova Carta Política, com seu forte caráter descentralizador, atribuiu aos estados a competência administrativa de criar as regiões metropolitanas através de leis complementares estaduais. Por meio dessa autorização constitucional, admitiu-se a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de Funções Públicas de Interesse Comum.

Entretanto, como foi possível analisar, as FPICs não foram definidas pelo poder constituinte originário, restando tal atribuição ao poder legislativo de cada estado. Assim, ao passo que a CR/1988 apenas cita a existência da FPIC, o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015, define o que é uma FPIC sem enumerar quais serviços estariam inseridos nesse rol de funções, restando tal atribuição às leis complementares estaduais. A consolidação dos aglomerados urbanos no Brasil está, em alguma medida, inserida na atual fase de acumulação de capital, de tal sorte que mecanismos internacionais também reconhecem a necessidade de regulamentação das metrópoles.

A Nova Agenda Urbana, adotada em 2016 na ONU Habitat III, incentiva a criação de uma governança metropolitana com elementos confiáveis tanto no aspecto jurídico, quanto no âmbito financeiro. Gomá (2019) entende que para se construir um direito à cidade no século XXI é necessária implementação de processos em escalas metropolitanas, o que significa dizer que para analisar hoje o direito à cidade, também é preciso compreendermos o direito à metrópole e, para tanto, a região metropolitana apresenta uma série de dificuldades tanto na ordem da sua regulamentação jurídica, quanto na efetividade dos serviços prestados. Ao analisar a experiência da região metropolitana de Barcelona, Gomá (2019) destaca que:

As áreas metropolitanas, mesmo assim (e ao contrário dos municípios), ainda apresentam deficiências importantes nas suas capacidades de governação, bem como grandes fraquezas na sua arquitetura institucional. Estamos diante de um paradoxo: vivemos na era das metrópoles, mas elas carregam agendas e fragilidades democráticas difíceis de explicar. Se muitos dos desafios futuros se expressam hoje à escala metropolitana, pareceria coerente definir uma ampla agenda de políticas de resposta. Além disso, é claro que esta agenda não é e não será uma gama de serviços prestados de forma tecnocrática. É um quadro de valores conflitantes, de construção de modelos. É uma realidade de natureza política, por isso não deve ficar fora da lógica democrática. O desafio está assim delineado: teríamos que avançar para uma esfera de democracia metropolitana com capacidade política para construir o direito à metrópole (tradução livre).

Assim, é possível identificar a existência de dois motivos determinantes para a criação jurídica das regiões metropolitanas: i) o espraiamento geográfico das cidades que cria uma relação de interdependência entre elas; e ii) a decisão de cunho político e econômico que cria as regiões metropolitanas “de cima para baixo” sem que, necessariamente, haja uma relação de interdependência entre as cidades ou mesmo entre os serviços prestados. Nesse sentido, observo um movimento dialético no uso do direito para regulamentar as regiões metropolitanas e suas funções. Por vezes o ordenamento jurídico apenas legitima uma relação que já existe no campo da materialidade, já em outras experiências ele é utilizado para criar/incentivar uma dinâmica metropolitana que não existe, mas que precisa ser criada por condicionantes políticos e econômicos.

2.3. A criação das agências reguladoras no Brasil e o papel da Agerensa no Rio de Janeiro

Como destaca Oliveira (2009, p. 157), embora as bases do Direito Administrativo brasileiro tenham grande influência francesa, a concepção das agências reguladoras no Brasil teve como fundo teórico a experiência estadunidense sobre o tema, ainda que nos Estados Unidos a criação das agências guarde relação com uma maior intervenção estatal na ordem econômica. O modelo do *Common Law* e a formação histórica dos Estados Unidos enquanto nação fez com que temas afetos ao Direito Administrativo fossem tratados de modo distinto às abordagens do Direito Administrativo francês. Por uma herança da Revolução Francesa, havia uma desconfiança sobre a atuação dos juízes ao analisarem casos que envolvessem a Administração Pública, diferente do que ocorreu nos EUA, onde os Poderes Judiciário e Legislativo eram entendidos como espaços mais confiáveis do que a Administração Pública.

Diante disso, o desenvolvimento do Direito Administrativo nos EUA só ocorreu pela necessidade de atuação estatal no campo social e econômico por meio das agências reguladoras, razão pela qual há entendimento que defende a existência do Direito Administrativo estadunidense limitado ao “direito das agências” (Oliveira, 2009, p. 159). Além disso, a conjuntura da política econômica na qual se desenvolveram as agências reguladoras diverge nos dois países. Embora a primeira agência estadunidense, a *Interstate Commerce Commission* (ICC), tenha sido criada em 1887 para regular o sistema ferroviário, a relevância desses atores no âmbito dos serviços público só ocorreu de modo sistemático durante o *New Deal* (1933-1939), em um cenário após a crise de 1929 sob a necessidade de maior intervenção estatal nas atividades exercidas por prestadores de serviço privado. Como destaca Oliveira (2009, p. 159):

De outro lado, a Grande Depressão, iniciada em 1929 e que tem com uma das causas a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, causa profunda crise na economia americana e coloca em xeque os ideais liberais do não intervencionismo estatal. Evidencia-se, naquele momento, a incapacidade do mercado se reerguer sozinho e a necessidade de uma regulação estatal. Nesse quadro, Franklin D. Roosevelt implementou uma série de programas estatais de caráter intervencionista (New Deal). É justamente nesse período que as agências reguladoras ganham força e se proliferam nos Estados Unidos. O Estado utilizou-se do modelo das agências reguladoras para promover uma forte intervenção enérgica na ordem econômica e social, corrigindo as falhas do mercado. Buscava-se, com este modelo, especializar a atuação estatal (reconhecia-se ampla discricionariedade técnica e o controle judicial sobre os atos das agências era restrito) e neutralizar (ou amenizar) a influência política na regulação de setores sensíveis (através, v.g., da previsão de estabilidade aos dirigentes).

No entanto, no Brasil as agências reguladoras foram criadas sobre pilares teóricos distintos, já que as primeiras agências estão inseridas no cenário de influxo neoliberal da década de 1990. No campo normativo brasileiro, o artigo 174 da CF/1988 já previa na sua redação originária que o Estado brasileiro se constitui enquanto um agente regulador da economia. Por sua vez, as Emendas Constitucionais nº 08 e 09 de 1995, inseridas no âmbito da Reforma do Estado apresentam, respectivamente, a necessidade de criação da agência reguladora de telecomunicações e da agência reguladora de petróleo. Como destaca Oliveira (2009, p. 165), embora a CF/88 não tenha disciplinado a criação das agências, foi criada a autorização constitucional sua existência. De modo geral, a estruturação das agências reguladoras federais observa a seguinte evolução normativa:

Tabela 1 - Agências Reguladoras no Brasil.

Legislação	Sector regulado	Agência
Lei Federal nº 9.427/1996	Energia elétrica	ANEEL
Lei Federal nº 9.472/1997	Telecomunicações	ANATEL
Lei Federal nº 9.478/1997	Petróleo, gás e biocombustível	ANP
Lei Federal nº 9.782/1999	Medicamento, alimentos e cosméticos	ANVISA
Lei Federal nº 9.961/2000	Planos e seguros de saúde	ANS
Lei Federal nº 9.984/2000	Recursos hídricos e saneamento básico	ANA
Lei Federal nº 10.233/2001	Transporte rodoviário e ferroviário	ANTT
Lei Federal nº 10.233/2001	Portos e transporte hidroviário	ANTAQ
Lei Federal nº 11.182/2005	Setor aéreo	ANAC
Medida Provisória nº 2.228/2001	Mercado audiovisual	ANCINE
Lei Federal nº 13.575/2017	Mineração	ANM
Lei Federal nº 13.848/2019	Regulamenta todas as agências	-

Fonte: Elaboração da autora.

Só em 2019, quase vinte anos após a instituição da primeira agência reguladora federal, foi criada uma lei nacional para disciplinar a atuação das agências. No âmbito do saneamento, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) tem a atribuição de definir normas gerais, instituindo padrão de qualidade a ser observado durante a prestação de serviço. Como apresentado em entrevista pelo então Procurador da Agenesra, Marcus Vinicius Barbosa a ANA edita normas de referências que devem ser seguidas pelas agências reguladoras estaduais e municipais. Porém, na esfera estritamente jurídica, iniciou-se um debate sobre a abrangência desse poder normativo federal para agências de outros entes.

Em entrevista realizada em novembro de 2024, o Procurador apontou a preocupação com a Norma de Referência nº 4, editada no início daquele ano pela ANA. Dentre as ponderações feitas pelo Procurador, destacou-se a desproporcionalidade em se impedir a recondução em cargos, uma vez que, na concepção do entrevistado, as realidades estaduais e municipais impõem uma série de dificuldades para a agência como, por exemplo, a ausência de atores capacitados para atuarem na regulação. Como indicado pelo entrevistado, a inobservância das normas de referência expedidas pela ANA pode causar a suspensão de repasse federal para as agências estaduais, ao mesmo tempo que pode impedir a concessão de empréstimo das concessionárias junto ao BNDES no que tange às obrigações impostas pela agência aos prestadores de serviço.

A análise da norma demonstra que a possibilidade de captura do regulador é uma realidade fática que a esfera jurídica tenta impedir. As chances de manipulação do processo regulatório pelas concessionárias de serviço público não se limitam às abordagens teóricas da teoria econômica neoclássica ou mesmo às denúncias que vertentes da teoria crítica fazem aos diversos aparelhos de estado. Atualmente, os cargos no âmbito do Conselho-Diretor da Agenesra, órgão deliberativo de maior grau hierárquico dentro da autarquia, admitem uma recondução, o que ensejou, segundo informações coletadas na entrevista, a mobilização da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) para se posicionar de modo contrário à Norma de Referência nº 4. No entanto, o ato normativo apenas reitera o entendimento já consolidado para as agências reguladoras federais desde a Lei Federal nº 13.848/2019.

Na esfera normativa, a Agenesra se constitui enquanto uma autarquia e é estruturada pela Lei Estadual nº 4.556/2005, cuja regulamentação ocorre pelos Decretos Estaduais nº 3.8618/2005 e 44.217/2017 e pelo seu Regimento Interno. Assim como ocorreu com a União durante a rodada neoliberalizante da década de 1990, o estado do Rio de Janeiro seguiu a cartilha de privatizações por meio de um plano, o chamado Plano Estadual de Desestatização, instituído pela Lei Estadual nº 2.470/1995. Nessa conjuntura, foi criada a Agência Reguladora

dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP-RJ) pela Lei Estadual nº 2.686/1997, cuja atribuição era a regulação de todos os serviços concedidos no território fluminense. A agência foi extinta em 2005, no mesmo ano de criação da Agenera.

Os primeiros contratos regulados pela agência decorreram da concessão dos serviços na Região dos Lagos do estado do Rio de Janeiro entre 1998 e 2002, oportunidade na qual as concessionárias Águas de Juturnaíba e Prolagos, respectivamente, assumiram o serviço de sete municípios fluminenses. Como as agências no Brasil foram criadas para regular a prestação dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada, por muito tempo a Agenera não atuou na regulação da CEDAE. Porém, em 2015, a agência passou a regular os serviços da estatal por meio do Decreto Estadual nº 45.344, sendo dois dos fundamentos da regulação a necessidade de garantir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e a universalização do serviço.

Em 1998, começou a operação da primeira concessionária privada no território no quadrante das privatizações do Estado. Nessa conjuntura, a concessionária Águas de Juturnaíba, que pertence ao grupo Águas do Brasil assim como a Rio + Saneamento, passou a atuar nos municípios de Araruama, Saquarema e em Silva Jardim. A segunda experiência de concessão ocorreu em 2002 nos municípios de Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Iguaba Grande, Búzios e Arraial do Cabo, quando a Prolagos começou a atuar nesses territórios. Assim como a Águas de Juturnaíba pertence ao grupo Águas do Brasil, que venceu o Bloco 3 da concessão dos serviços da CEDAE, a Prolagos pertence ao grupo Aegea, que na desestatização da companhia estadual assumiu os Blocos 1 e 4 sob o nome de Águas do Rio.

Essas duas experiências de concessão, que também são reguladas pela Agenera, representam, ou ao menos deveriam representar, um indicativo de como se desenvolve a desestatização de um serviço público, principalmente naqueles casos em que a atividade é submetida à lógica do monopólio. Embora haja uma experiência da Águas de Juturnaíba que representa um avanço no que tange ao esgotamento sanitário do município, a população de Araruama é submetida a uma das maiores tarifas do Brasil. A Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) de Pontes Leites atua com uma tecnologia inovadora no chamado tratamento terciário do esgoto realizado nas *Wetlands*. Nessa fase o esgoto é descartado nas lagoas que ficam na própria estação e cabe às plantas aquáticas retirarem o fósforo e nitrogênio do esgoto já tratado. Tanto o lodo, que anteriormente foi decantando em um equipamento chamado de gel membrana, quanto as plantas que são periodicamente retiradas das *Wetlands*, são transformados em adubo orgânico no espaço de compostagem que fica na própria estação de tratamento.

Na compreensão do então do gerente operacional da Águas de Juturnaíba, a transformação do lodo “agrega valor em um resíduo e transforma ele em um subproduto”²⁸, ou seja, há uma repercussão econômica que desperta interesse para a concessionária. Segundo Vitorino, apesar do investimento inicial que precisa ser realizado “é um bom negócio, um negócio rentável” e, ao ser questionado sobre a não utilização desse procedimento de compostagem por outras concessionárias, afirmou que acredita ser em razão de falta de tecnologia. Outro procedimento feito na estação é a produção de tijolo com o material também produzido a partir do esgoto tratado.

No entanto, a repercussão financeira para os usuários do serviço de saneamento caminha em sentido oposto, já que a tarifa de água cobrada pela Águas de Juturnaíba é a oitava mais cara do Brasil (Assamae, 2019). Conforme levantamento feito pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assamae) em 2019, a região dos lagos no estado do Rio de Janeiro se destaca entre as tarifas mais custosas para a população, de tal modo que 10m³ de água vendido pela Águas de Juturnaíba custa ao consumidor R\$ 68,20, além do custo gerado pela coleta e tratamento do esgoto. Já a Prolagos pratica uma tarifa de R\$ 94,90 e R\$ 87,30, o que lhe confere o título, respectivamente, de primeira e segunda tarifas de água mais caras do país.

Figura nº 4: Estação de Tratamento de Esgoto Pontes Leites, 2024.



Fonte: Acervo pessoal da autora.

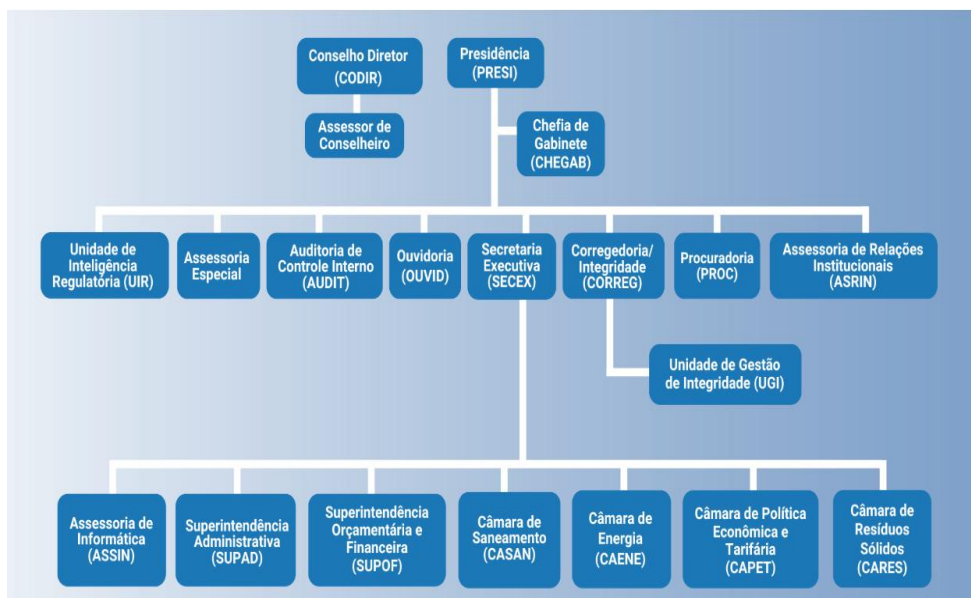
²⁸ Informação obtida em entrevista disponibilizada para o programa “Cidades e Soluções” do canal Globo News em 2014. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=lJe4PrH3obc>>. Acesso em 10 de nov. 2024.

No que tange ao aumento de atribuições da Agenera desde a concessão dos serviços da CEDAE, em 2021, a atividade regulatória da agência e sua relevância no saneamento básico se corporifica e ganha novas proporções. Atualmente a agência a prestação de serviço oferecida por onze concessionárias distintas no estado do Rio de Janeiro. Pela análise processual dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de da legislação, identifiquei a relevância que alguns órgãos desempenham no papel regulatório, com destaque para a Câmara de Política Econômica e Tarifária (Capet), a Câmara de Saneamento (Casan), a Procuradoria e o Conselho Diretor (Codir).

Conforme prevê o Decreto Estadual nº 38.618/2005, cabe à Capet, dentre outras atribuições, acompanhar os contratos de concessão no que tange ao atingimento das metas estabelecidas, bem como acompanhar os processos de política econômica e tarifária da agência. Já a Casan tem a responsabilidade de acompanhar a qualidade do serviço prestado e o desenvolvimento de técnicas que otimizam a sua oferta. No campo jurídico, a Procuradoria da Agenera é prevista como órgão vinculado à Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo que a insere na estrutura da Presidência da Agência, com papel de assessoramento e dever de manifestação em pleitos regulatórios.

Por fim, o Codir se constitui enquanto órgão deliberativo de maior grau hierárquico da agência, sendo formado por cinco Conselheiros nomeados pelo Governador com aprovação em audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). Pelo seu caráter deliberativo exerce papel de destaque nos rumos da regulação praticada pela Agenera.

Figura nº 5 : Organograma da Agenesra.



Fonte: Site da Agenesra

O atual panorama burocrático da agência criado pela legislação que disciplina a atuação da Agenesra aponta para uma pretensa neutralidade técnica dos agentes regulatórios. Desse modo, a legislação veda a atividade partidária de membros do Codir, ao mesmo tempo que estabelece uma quarentena de doze meses para que seus ex-conselheiros representem algum agente perante a Agenesra, dentre outras atividades. Contudo, como identificado ao analisar a Norma de Referência nº 4 da ANA e a legislação federal, além das críticas usualmente sofridas pelas agências reguladoras sobre a possibilidade de captura do regulador, a Agenesra ainda se depara com a dificuldade em observar as normas expedidas no âmbito federal.

Conforme levantamento no *site* da Agenesra, em dezembro de 2022 o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) realizou uma auditoria externa (Processo nº 100805-1/22), na qual diversos pontos foram destacados: i) ausência de critério técnico que garanta a independência da agência; ii) falhas de transparência na gestão; iii) ausência de planejamento estratégico; iv) ausência de impacto regulatório nas atividades exercidas pela agência; v) padrão remuneratório abaixo do desejável para atividade regulatória; vi) risco à autonomia da Ouvidoria; vii) reduzido estímulo à participação social; e viii) distribuição da receita oriunda da taxa de regulação em desacordo com a natureza do tributo.

No que concerne à falta de transparência apontada pelo TCE-RJ, identifiquei que permanece ainda hoje, três anos após a auditoria externa. Ao analisar os processos de reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos, foram encontrados diversos arquivos sob sigilo, sem qualquer nota que fundamentasse essa escolha do regulador. Outrossim, os

processos regulatórios que ensejaram o primeiro aumento de tarifa da concessão, em novembro de 2024, não estão disponíveis em nenhuma parte do *site* da agência.

É possível identificar que a relevância exercida pela Agenersa na regulação do saneamento atraiu o controle externo do TCE-RJ. Para a literatura, as chances de captura do agente regulador não ocorrem no início de uma atividade regulatória, já que a fiscalização da sociedade civil e de órgãos estatais tende a ser maior no início do contrato (Martimort, 1999). Entretanto, ainda que a literatura aponte nesse sentido, a experiência regulatória no território fluminense indica que mesmo nos primeiros anos de vigência contratual há dificuldades em garantir uma atuação imparcial e técnica da agência. O entendimento de Bercovici (2022) sobre a dificuldade em se resguardar um agir neutro nas agências reguladoras encontra respaldo nas ponderações feitas pelo TCE-RJ:

A “neutralidade” e a “técnica” tornaram-se, portanto, fortes argumentos dos defensores das “reformas regulatórias”, reduzindo o espaço decisório reservado à política e buscando limitar as atividades estatais a um mínimo. Segundo Michaela Manetti, o fenômeno dos “poderes neutros” (como as “agências”) ocorre especialmente em momentos de crise da política, quando diminui a percepção da racionalidade da atuação dos poderes públicos. Estes “poderes neutros” têm por característica marcante o fato de não desenvolverem atividades produtivas, mas regular e controlar estas atividades. Na realidade, o que ocorre é a independência da tecnocracia de qualquer forma de controle, justificando isto por sua “neutralidade” ou “imparcialidade”. Um círculo restrito de técnicos “captura”, assim, boa parte da estrutura administrativa. Os órgãos públicos instituídos para assegurar a intervenção do Estado na esfera econômica têm sua instrumentalidade negada, paradoxalmente, pelos seus próprios dirigentes. A pretensão do argumento da “neutralidade” é a de orientar as escolhas coletivas a partir de cálculos de utilidade que os indivíduos fariam tendo em vista seus próprios interesses, como se não existissem valores sociais, fazendo prevalecer os interesses de mercado sobre a política democrática (Bercovici, 2022, p. 280).

No entanto, a realidade que se apresenta na atividade regulatória se manifesta do seguinte modo: i) dificuldade em garantir uma atuação neutra e imparcial; e ii) ainda quando supostamente presente um agir estritamente técnico as decisões tomadas pelo regulador considera uma métrica de utilidade para cada indivíduo sem considerar de fato o que corresponde às melhores escolhas coletivas. Diante disso, a concepção que Bercovici (2022) apresenta sobre as agências guarda íntima relação com a racionalidade e a subjetividade neoliberais apresentadas por Dardot e Laval (2016), ao mesmo tempo que se aproxima da lógica da centralidade do *Homo economicus* (o homem econômico racional) presente na economia neoclássica (Paulani, 2006). O argumento de neutralidade e técnica foi utilizado na história do constitucionalismo por autores que defendiam a construção de uma política pública de forma não dialógica, ao arremesso de qualquer processo democrático, como ocorreu na Alemanha durante a década de 1930 com Carl Schmitt ao questionar os direitos sociais e os princípios

republicanos da Constituição de Weimar (Bercovici, 2022, p. 281). Naquela conjuntura, Schmitt defendia a ideia de um “Estado Total”, onde haveria uma divisão trinária entre esfera econômica de Estado, esfera econômica privada e esfera intermediária (Bercovici, 2022, p. 282).

Na experiência alemã, a esfera intermediária tem como exemplo a *Reichsbank* e a *Reichsbahngesellschaft* (Companhia das Estradas de Ferro), que representou uma estrutura neutra e independente do Estado (Bercovici, 2022, p. 284). Ao analisar a Reforma do Estado de 1990, Bercovici (2022, p. 284) defende a ideia de que não haveria reforma na estrutura administrativa brasileira, uma vez que o Decreto Lei nº 200/1967 continua vigente e a criação das agências apenas um novo patrimonialismo brasileiro. Como indica Massoneto (2009 p. 129), o desenvolvimento das agências reguladoras na década de 90 significou uma crise na modernidade jurídica já que o caráter geral, sistêmico e estável do ordenamento jurídico foi alterado pela possibilidade de edição de normas pela agência. Essa nova realidade no campo do controle estatal, guarda relação com duas necessidades do neoliberalismo: i) redução da atuação do Estado na economia; e ii) espaço de proteção para a circulação de capital que lhe garanta maior certeza sobre sua taxa de retorno de investimentos.

Outra categoria que se manifestou na concessão dos serviços da CEDAE, inclusive no âmbito da Agerensa, foi a existência da “porta giratória” (Dal bó, 2006), o que parece se constituir enquanto um movimento recorrente em diversas esferas de atuação de agentes públicos. Como apresenta Fernandes (2024), em âmbito federal o Brasil acompanhou nos últimos anos a categoria da porta giratória nos episódios que circundam a Operação Lava Jato. Agentes públicos como ex-procuradores e ex-juízes passaram a defender empresas que antes eram acusadas ou julgadas por esses mesmos agentes. Dentre os casos se destacam a participação de Marcelo Miller, ex-procurador de república que após 13 anos no cargo pediu exoneração e tornou-se sócio do escritório de advocacia Trench Watanabe com sede nos EUA, oportunidade na qual passou advogar para Joesley Batista, sócio da empresa JBS investigada pela Lava Jato²⁹.

Caso semelhante ocorreu com o ex-juiz Sérgio Moro, que antes de se tornar ministro no governo Bolsonaro (2018-2022) e após se exonerar do cargo de juiz e de professor universitário, prestou consultoria à empresa estadunidense Alvarez & Marsal, a qual auxiliava na recuperação judicial de empresas investigadas na Lava Jato. Como disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no processo nº 006.684/2021-, o *revolving door*, como é conhecida na

²⁹ Notícia disponível em :< https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/06/politica/1504660186_724115.html>. Acesso em 17 de abril.2025.

experiência internacional a categoria da porta giratória, garantiu ao ex-juiz ganhos em torno de R\$ 3.5 milhões de reais, montante que se materializou por meio de remunerações mensais de R\$ 241,9 mil e bônus de R\$ 806 mil pela contratação. Por sua vez, a Alvarez & Marsal recebeu R\$ 65 milhões de empresas investigadas na Lava Jato³⁰.

Já na esfera da concessão dos serviços da CEDAE, a porta giratória envolve tanto o grupo Aegea, no qual está inserida a Águas do Rio, quanto a própria Agenera. De 1986 até 2017, o então Diretor Executivo de Infraestrutura da Caixa Econômica Federal (CEF), Rogério de Paula Tavares, criou um extenso rol de conhecimento técnico e pessoal no campo do saneamento básico, porém um mês após sua saída da CEF, tornou-se Vice-Presidente de Relações Institucionais da Aegea³¹. Já na experiência da Agenera, a categoria da porta giratória parece se manifestar ainda que “às avessas” pela atuação da atual Secretária Executiva para Assuntos Regulatórios e Administrativos da agência. Daniela Gaio atuou entre setembro de 2021 e dezembro de 2022 como advogada especialista em assunto regulatório na Iguá e em seguida assumiu cargo na Secretaria da Casa Civil do estado do Rio de Janeiro. Hoje a advogada ocupa o cargo de assessora especial do Conselho-Diretor da Agenera³².

Como o levantamento de casos e a literatura sobre o tema demonstraram, a prática da porta giratória não atravessa necessariamente todos os agentes envolvidos na regulação ou no serviço público. No entanto, como identificado pelo Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS), o fluxo de idas e vindas de agentes entre os setores públicos e privados no saneamento básico se intensificou nos últimos anos, o que é um indicativo de influência corporativa no setor³³. Como observado pelo ONDAS, essa realidade ultrapassa a regulação estadual e alcança até mesmo a ANA. Em março de 2024, a Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto - ABCON SINDCON, anunciou que Christianne Dias Ferreira seria a nova Diretora-Consultiva, embora Ferreira tenha presidido a ANA de janeiro de 2018 até janeiro de 2022.

Nesse cenário, embora as agências reguladoras tenham se desenvolvido no Brasil sob a perspectiva de fiscalização sobre a qualidade do serviço, o que os primeiros anos do avanço do capital privado no setor tem demonstrado é um conflito de interesse entre público e privado. A

³⁰ Notícia disponível em :< <https://www.brasildefato.com.br/2022/01/28/sergio-moro-recebeu-mais-de-r-3-5-milhoes-da-alvarez-marsal-nao-enriqueci/>>. Acesso em 17 de abr. 2025.

³¹ Informação disponível em: < <https://br.linkedin.com/in/rogerioptavares>> Acesso em 17 de abr. de 2025.

³² Informação disponível em:< <https://br.linkedin.com/in/daniela-gaio-martins-476a3a102>>. Acesso em 14 de abr. de 2025.

³³ Notícia disponível em: < <https://ondasbrasil.org/porta-giratoria-no-saneamento-brasileiro-as-idas-e-vindas-entre-os-setores-publico-e-privado-sao-arma-letal-quando-se-trata-de-influencia-corporativa/>>. Acesso em 17 de abr. de 2025.

Teoria Crítica, ao investigar os fundamentos do Estado, apresenta uma contribuição relevante na medida em que desvela o caráter supostamente particular e excepcional dessas experiências de conflitos de interesse e demonstra que em verdade a unidade política em torno do Estado escamoteia a existência de interesses econômicos divergentes dentro da sociedade (Poulantzas, 2020).

Em analogia às ponderações do autor soviético Pachukanis sobre a inexistência material do Direito Público (2017), uma vez que este seria apenas uma representação das relações sociais presentes no Direito Privado, é possível identificar que agentes que pertencem à classe hegemônica ocupam o Estado e possuem o poder político de tal modo que são responsáveis pela organização política do bloco no poder (Poulantzas, 2020). Em linhas gerais, isso significa dizer que determinados sujeitos, que ora ocupam a esfera privada, ora ocupam a esfera pública, traçam o caminho para as chamadas escolhas públicas.

2.4. A experiência regulatória da Agerensa: os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão dos serviços da CEDAE

Para compreender a atuação da Agerensa no território fluminense, analisarei sua atuação regulatória nos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato conforme disponibilizado no *site* da agência. A escolha metodológica para a análise aqui proposta se justifica pelas dimensões envolvidas em uma atividade regulatória de reequilíbrio contratual, quais sejam: i) como se manifestam as repercussões financeiras; e ii) a mutabilidade da relação jurídica outrora estabelecida. Para compreender o aspecto econômico envolvido em uma concessão de serviço público tendente ao monopólio como o saneamento básico é necessário analisar quais as possibilidades jurídicas para a manutenção desse serviço, sua qualidade e as categorias jurídicas que garantem retorno econômico para o capital privado.

Os contratos administrativos celebrados pelo Estado estão sujeitos à necessidade de restabelecimento da equação financeira. Todo contrato representa uma relação jurídica com direitos e obrigações para as partes envolvidas, onde estas estipulam previamente quais riscos aceitam suportar. Nos termos de Garcia (2022), o risco é uma categoria inerente a qualquer contrato e guarda íntima relação com o reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão, sobretudo nos pedidos de revisão extraordinária formulados pelas concessionárias. No âmbito do Direito Administrativo, a concepção de risco está historicamente situada na teoria das áleas desenvolvida no Direito francês.

Basicamente, a álea ordinária era atribuída ao concessionário, eis que vinculada aos riscos inerentes a qualquer atividade empresarial. A álea extraordinária, seja administrativa (aquela que decorre de uma ação estatal, como é o caso da alteração unilateral, fato da Administração ou fato do príncipe) ou econômica (decorre de circunstâncias exógenas ao contrato e à própria vontade das partes), ensejaria o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, recaindo sobre o poder concedente o dever de promover os ajustes necessários para reposicionar o equilíbrio das prestações inicialmente estabelecidas entre as partes. (Garcia, 2022, p. 46).

Historicamente, a repartição de áleas ocorria por meio de previsão legislativa, entretanto, a complexidade das relações sociais impede que previamente todas as possibilidades de risco sejam estabelecidas. Os contratos assumiram um papel de destaque ao alocarem os riscos, o que antes era reservado à legislação sobre o tema. Os contratos de concessão passaram a ser, assim como as agências, um “eficiente” instrumento de regulação segundo a visão tradicional do Direito Administrativo. Como destaca Garcia (2022, p. 48), a alocação dos riscos nos contratos administrativos foi iniciada nas Parcerias Público-Privadas no Reino Unido, também conhecidas como *Private Finance Initiative*, onde o principal objetivo era garantir que projetos de infraestrutura fossem financiados com recursos privados.

Em entrevista realizada com Garcia, foi apresentada a concepção de que os contratos administrativos são por sua natureza incompletos, ou seja, precisam ser reinterpretados e repensados durante a sua execução. Garcia alertou ainda que nas concessões a assimetria de informações entre o Poder Público e o particular também pode repercutir na relação contratual que precisa ser sanada pela regulação a ser exercida pela agência reguladora. Diante disso, a atual conjuntura de concessão dos serviços no Brasil admite, como apresentou Garcia, uma dupla regulação: a contratual e por agência.

Por melhor que seja a regulação, o contrato é incompleto: os custos de transação são altos em contratos mais completos. Há uma assimetria de informação nos contratos de concessão. Outro ponto relevante é o avanço tecnológico com mutações externas do contrato, o que exige uma possibilidade de mutabilidade endo processual. Quando ocorre uma alocação de risco já é uma mutabilidade endo processual, mas mesmo assim vai haver lacunas, aí entra a ideia dos contratos relacionais: uma teoria da economia que defende comportamentos de boa-fé entre as partes. Ex.: contrato de casamento, as partes têm que se adequar, o contrato está permanentemente recebendo influxo político, econômico, sociológico. “Contrato é mais um filme do que uma fotografia” e aí entra o papel da agência reguladora. Dupla regulação: por contrato, ela vai ser incompleta, e por agência, vai complementar as lacunas que o contrato deixa. Essa atuação da agência.

A teoria dos contratos incompletos, também destacada por Garcia, foi estruturada à luz das diretrizes teóricas da chamada *Law and Economics* (Análise Econômica do Direito). Essa lente de estudo se propõe a analisar de modo multidisciplinar a Economia e o Direito, na perspectiva liberal do capitalismo, e foi desenvolvida nos Estados Unidos, com significativa participação das seguintes Escolas: i) Escola de Chicago, que se preocupa com a “eficiência”

do serviço e admite o protagonismo do Poder Judiciário para dirimir dúvidas contratuais; ii) Escola de Yale, a qual apresenta um enfoque sobre a justiça e equidade nos contratos; e iii) Escola de Virginia, que amplia as contribuições da Escola de Chicago e avança em temas como Ciência Política, Direito e Economia (Garcia, 2023, p. 96).

Nessa perspectiva, o que é admitido na teoria dos contratos incompletos é a impossibilidade humana em conhecer todos os incidentes em um contrato de longo prazo. Ademais, a teoria não idealiza a conduta das partes e admite que estas podem ter comportamento oportunista, assim como entende que a assimetria informacional entre o poder concedente e o particular pode desvirtuar o “interesse público” manifestado em uma concessão (Garcia, 2023, p. 98). A Análise Econômica do Direito, sob uma expectativa que reivindica as dificuldades da concessão, mas ainda assim a compreende como uma opção contemporânea mais “eficiente” para a prestação dos serviços públicos, enfrenta o tema sobre os custos de transação e observa que existe uma repercussão econômica pela dificuldade de se obter informação, pela negociação e pelo monitoramento do contrato, o que significa dizer que antes e após a concessão esse custo se manifesta (Garcia, 2023, p. 99).

No que tange às características contratuais, a mutabilidade e a multilateralidade se manifestam enquanto categorias relevantes nos pedidos de reequilíbrio e se apresentam da seguinte forma: enquanto a primeira refere-se à possibilidade de modificação contratual, a segunda indica que o feixe de sujeitos envolvidos e integrantes do contrato ultrapassam o contratante e o contratado. Por meio do contrato de concessão são realizados diversos vínculos jurídicos com grau distinto de inter-relação entre os sujeitos (Garcia, 2022, p. 88). Assim, a atual multilateralidade nas concessões públicas exige a constante equalização de diversos interesses, de tal modo que a modelagem precisa observar os anseios do poder concedente, das concessionárias, acionistas, financiadores, usuários, debenturistas, reguladores, dentre outros (Garcia, 2023, p. 216).

No caso sob estudo, a concessão dos serviços da CEDAE apresenta diversos atores que, para a teoria tradicional do Direito Administrativo, buscam todos o interesse público, sejam os acionistas da Águas do Rio, os consumidores, os municípios titulares do serviço, as concessionárias a Agenera, dentre outros. No entanto, embora a atual concepção do Direito Administrativo, como apresenta Garcia (2023), defenda uma postura mais “dialógica” entre os sujeitos envolvidos, não há contradição, e é até aconselhável que assim o seja para evitar um desequilíbrio contratual que seja precificado e repassado ao Poder Público, para que o interesse particular também seja observado nos contratos administrativos, sobretudo das concessões de serviço público. Contudo, o que se questiona é: Quais as reais condições das partes mais

vulneráveis em um processo de concessão terem seus interesses resguardados? Quais os mecanismos de fiscalização estão disponíveis para a sociedade civil?

Já a mutabilidade das concessões no Brasil decorre historicamente das influências do Direito Administrativo francês, de modo que as primeiras experiências de concessão do final do século XIX no país admitiam, assim como as decisões no âmbito do Conselho de Estado da França, a alteração unilateral dos contratos para melhor atender ao interesse público, enquanto hoje busca-se uma conduta mais dialógica entre o Poder Público e os atores privados. Nesse sentido, é necessário observar que, assim como o papel do Estado na economia se modifica segundo a fase de acumulação do capital, as concessões e suas características também admitem novos contornos e se tornam mais complexas na contemporaneidade, seja pela natureza dos serviços prestados, seja pelos diversos interesses das frações de classes sociais (Poulantzas, 2020) que circundam essas concessões.

Essas ponderações sobre multilateralidade e mutabilidade dos contratos são necessárias antes da investigação sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. As obrigações assumidas pelas partes corresponderão a um aspecto econômico específico que se manifestará em forma de equação econômico-financeira. Na esfera normativa, o equilíbrio econômico é resguardado pelo artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o que pode ser justificado pela relevância que as contratações públicas possuem no orçamento público, já que estas representam de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) (Garcia, 2022, p. 214). No entanto, pela complexidade das relações que existem na concessão e pelos diversos interesses que repercutem nesses contratos, a análise sobre o tema ultrapassa a mera análise jurídica de cláusulas.

No que tange ao reequilíbrio econômico-financeiro, três são as categorias envolvidas, quais sejam: i) o reajuste; ii) a revisão ordinária; e iii) a revisão extraordinária. O primeiro é um mecanismo para restabelecer o equilíbrio ao considerar os efeitos da inflação, de tal modo que o contrato de concessão apresenta, sempre que possível, os índices setoriais de preço dos insumos envolvidos no objeto contratual e são aplicados, geralmente, após doze meses de apresentação da proposta do licitante. Nos termos do que apresenta Garcia (2023, p. 248), o reajuste não se pauta em critérios subjetivos, motivo pelo qual deve se basear em fórmula matemática específica. No caso da concessão no Rio de Janeiro, o reajuste é previsto no item 28 do contrato e influencia diretamente o preço da tarifa a ser paga pelo usuário, por meio da seguinte fórmula: $\text{Tarifa base} = \text{Tarifa b-1 (tarifa base do ano anterior)} \times \text{IRC (índice de reajuste contratual)}$. Como indicado no contrato, o IRC é composto por diversas condicionantes,

inclusive fatores de ponderação que consideram os Indicadores de Metas e Atendimento (Anexo III do Contrato).

Por sua vez, a revisão ordinária é um procedimento realizado em um lapso temporal específico que considera prejuízos e ganhos que não podiam ser mensurados no início do contrato. Nessa hipótese de reequilíbrio não ocorre um evento extraordinário que onera excessivamente uma das partes (Garcia, 2023, p. 251). No entanto, um dos pontos de distinção entre o reajuste e a revisão ordinária é o fato de que este não apresenta fórmula pré-estabelecida no contrato, de tal modo que caberá à concessionária apresentar os elementos que indicam o desequilíbrio. Os itens 30 e 31 do Contrato de Concessão indicam, respectivamente, elementos sobre a revisão extraordinária e a sua forma de processamento, de tal modo que a cada cinco anos de apresentação da proposta de preço das concessionárias poderá ocorrer um pedido de reequilíbrio a ser analisado pela Agerensa. Destaco que até a data de fechamento deste trabalho ainda não havia um pedido de revisão ordinária pela ausência de prazo suficiente para a formulação do pleito.

Já a revisão extraordinária não apresenta prazo mínimo para ser pleiteada pela concessionária e pode ser reivindicada quando ocorre um evento que produz um risco a ser suportado pela outra parte. O item 32 do contrato é o responsável por disciplinar a revisão extraordinária e, como será analisado mais adiante, são os processos de reequilíbrio que geram maior margem de argumentação e possibilidade de configuração de assimetria de informação, já que se pauta por critérios indicados exclusivamente pela concessionária sem tempo mínimo.

Diante disso, as análises sobre os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos se deparar com temas e conceitos como Taxa Interna de Retorno (TIR), Fluxo de Caixa Marginal (FCM), volume de investimento, custo do capital próprio do acionista, custo do capital obtido com terceiros por financiamento, dentre outros (Garcia, 2023, p. 218). No âmbito dos Contratos de Concessão dos serviços da CEDAE, o item 34 disciplina o equilíbrio financeiro, como também apresenta os riscos que cada uma das partes assumiu. A matriz de risco da concessão estabeleceu vinte e dois casos em que as concessionárias admitem arcar com o custo sem que haja um desequilíbrio em seu desfavor e vinte seis casos em que o particular faz jus ao reequilíbrio.

Já no que tange à metodologia utilizada para analisar a ocorrência de determinado desequilíbrio, a modelagem do edital optou pelo Fluxo de Caixa Marginal (FCM), como indica o item 34.6 do Contrato. O FCM ganhou maior repercussão no âmbito das concessões de infraestrutura e foi utilizado a primeira vez em 2006 na concessão de rodovia classificada como Projeto BR 116/324, na Bahia (Ribeiro, 2013, p. 10). Hoje essa metodologia é utilizada com

frequência como parâmetro de análise pelas agências reguladoras e pelo Tribunal de Contas da União (Garcia, 2023, p. 244). Em linhas gerais, o FCM cria um novo caixa e se torna relevante, sobretudo, para analisar investimentos novos que são aportados pela concessionária. Desse modo, o FCM não pretende retornar à rentabilidade fixada inicialmente no plano de trabalho indicado pelo particular durante a licitação, mas analisa o retorno financeiro ao considerar as despesas e receitas no cenário econômico da análise do pedido de reequilíbrio (Garcia, 2023, p.246). Contudo, Ribeiro reivindica que o FCM seja utilizado para novos investimentos e não para outras fontes de desequilíbrio, uma vez que ele distorce a matriz de risco do contrato.

No que concerne às possibilidades de alcançar o reequilíbrio, o contrato apresenta explicitamente doze formas de restabelecê-lo e uma possibilidade para alcançar o equilíbrio por qualquer forma que não seja vedada pelo ordenamento jurídico. Dentre as maneiras de garantir o equilíbrio, destacam-se: i) possibilidade de alteração da tarifa; ii) alteração de metas; iii) alteração dos indicadores de desempenho; e iv) mudança de prazo da concessão. Segundo levantamento no *site* da Agenersa, existem oito processos regulatórios sobre reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em curso, organizados no seguinte formato:

Tabela 2 - Processos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Processo	Concessionária	Pedido/Fundamento jurídico
SEI-220007/002551/2023	Águas do Rio 4	Desconto no preço da água vendida pela CEDAE.
SEI-220007/004727/2022	Águas do Rio 4	Reequilíbrio por: i) atraso na aplicação do reajuste, ii) alteração no índice de reajuste, iii) não incidência do Índice de Tarifa Social (ITS) no período 2021-2022.
SEI-220007/004726/2022	Águas do Rio 1	Reequilíbrio por atraso na aplicação de reajuste
SEI-220007/004725/2022	Águas do Rio 4	Reequilíbrio por: i) interrupção do fornecimento de água no atacado pela CEDAE, ii) Plano verão, iii) Rompimento da adutora Nova Iguaçu.
SEI-220007/004721/2022	Águas do Rio 1	Reequilíbrio no Contrato de Interdependência: i) interrupção no fornecimento da água pela CEDAE; ii) término da construção da ETA Magé,
SEI-220007/004730/2022; SEI-220007/004729/2022	Águas do Rio 4; Águas do Rio 1	Reequilíbrio por : i) impedimento de corte de água e suspensão de juros de multa nas hipóteses de atraso no pagamento, ii) proibição de cobrança da tarifa integral nos condomínios; iii) alteração unilateral dos contratos sobre a cobrança de tarifa de hotel e hospedagem
SEI-220007/005536/2023	Iguá	Reequilíbrio por: i) alteração contratual com nova obrigação a ser cumprida pela

		concessionária sobre a prestação de serviço revitalização do Complexo Lagunar da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá; ii) discrepância entre o Índice de Perdas na Distribuição – IPD (“IPD”) verificado no início da Concessão (“IPD Inicial Real”) e o IPD inicial previsto no Contrato de Concessão (“IPD Inicial Previsto”), para a área do Município do Rio de Janeiro integrante do Bloco 2.
--	--	---

Fonte: Elaboração da autora.

De início, alguns pontos chamam a atenção dentre os processos de reequilíbrios no âmbito da Agenera: i) a concessionária Águas do Rio é a empresa que mais solicitou reequilíbrio econômico-financeiro; ii) a concessionária Rio+Saneamento não apresentou, segundo indicativo do *site* da Agenera, nenhum pedido de reequilíbrio; iii) possibilidade de reequilíbrio em favor da concessionária Águas do Rio de modo cautelar.

Diante do recorte teórico deste trabalho, que analisa a redução do Estado e a manipulação do fundo público em favor do capital privado, optei por realizar uma análise qualitativa do pedido de reequilíbrio que aborda o aumento do número de economias submetidas ao benefício da tarifa social (SEI-220007/004727/2022) e processo sobre o desconto do preço da água vendida pela CEDAE (SEI-220007/002551/2023).

2.4.1. Aumento de economias submetidas ao benefício de Tarifa Social

Em dezembro de 2022, a Águas do Rio (Bloco 4) alegou que havia um desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato por três razões:

i) atraso na aplicação do reajuste por mudança da data-base de sua aplicação em novembro de 2022 e não em abril de 2022. Como alegado pela concessionária, haveria supressão de receitas que gerou um impacto negativo no Valor Presente Líquido (VPL) de R\$187.567.189,62;

ii) alteração do índice de reajuste contratual. A substituição, ainda que temporária, da fórmula paramétrica estabelecida no Contrato pelo IPCA, ensejou supressão de receita, com um impacto negativo no VPL de R\$500.205.345,64; e

iii) ausência de incidência do Índice de Tarifa Social (ITS) no reajuste tarifário de 2021-2022, com um impacto negativo no VPL de R\$ 2.608.339.517,30. Como alegado pela concessionária, o percentual indicado no edital de 5% de economias submetidas à TS não

corresponde ao número atual, uma vez que a Águas do Rio teria, segundo alegado por ela, 19,21% de economias sujeitas à TS. Enquanto os itens i e ii referem-se a aspectos que se limitam à aplicação de fórmulas matemáticas e pelos itens terem sido solucionados por meio breve acordo celebrado entre a concessionária e o ERJ, escolhi dispensar maior atenção para o suposto desequilíbrio causado pelo aumento do número de economias submetidas ao benefício de TS.

Em parecer de março de 2023, a Procuradoria da Agenssa destacou que:

i) O aumento percentual de beneficiários de TS não deve repercutir na tarifa cobrada aos demais usuários nos dois primeiros anos, ou seja, não repercute na tarifa base;

ii) O item 29.1.1 do Contrato de Concessão prevê que nos dois primeiros anos de operação do sistema a tarifa efetiva coincidirá com a tarifa base reajustada. Há duas fórmulas distintas para calcular a tarifa, já que uma estabelece a tarifa base, a qual considera o reajuste anual e outra que só é aplicada a partir do terceiro ano, que dá origem à tarifa efetiva.

Nesse sentido, a Procuradoria esclareceu que o reajuste anual deveria observar a seguinte fórmula: $\text{Tarifa base} = \text{Tarifa b-1 (tarifa base do ano anterior)} \times \text{IRC (índice de reajuste contratual)}$ e não a fórmula apresentada pela concessionária, que considera a Tarifa efetiva e tem a seguinte fórmula: $\text{Tarifa efetiva} = \text{Tarifa b (tarifa base reajustada)} \times \text{IDG (indicador de desempenho geral)} + \text{Tarifa b} \times \text{ITS}$;

iii) Conforme itens 26.2 e 26.3 do Contrato, a metodologia de aplicação da tarifa efetiva e a aferição de todas as disposições do Anexo III – inclusive o ITS – está condicionada à análise do Verificador Independente, que apenas atuará a partir do terceiro ano da entrada em operação do sistema;

iv) Ausência de violação legal quando se defende a não aplicação imediata do ITS em um momento em que o contrato não autoriza esse mecanismo de recomposição perdas;

v) A matriz de riscos contratual determinou, conforme o item 34.4.10 do Contrato de Concessão, que se a proporção de economias sujeitas ao pagamento de tarifa social ultrapassar 5%³⁴ da totalidade de economias ativas constantes do cadastro da Concessionária e, comprovadamente, impactar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, para mais ou para menos, há direito à revisão ordinária ou extraordinária. Eventual reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão relativo ao ITS não deve ser necessariamente repassado à tarifa, mas, conforme o item 34.9 do Contrato de Concessão, poderá ser implementado por meio de diversas alternativas lá listadas, isoladas ou cumulativamente;

³⁴ Como alegado pela Águas do Rio 4, existiria um total de 19, 21% de economias submetidas ao benefício de TS, com especial destaque para o território da Baixada Fluminense, Zona Norte e Centro do município do Rio de Janeiro.

vi) As economias beneficiadas de tarifa social nas áreas irregulares do município do Rio de Janeiro, sejam consideradas urbanizadas ou não urbanizadas, não entram no cálculo para aferição do reequilíbrio econômico;

vii) a eventual cobrança de tarifa social nas áreas irregulares do município do Rio de Janeiro não foi incluída no cálculo do ITS, pois a modelagem referencial do projeto não considerou o recebimento de receitas tarifárias nestas regiões.

Em julho de 2023, o parecer da Capet, enquanto órgão responsável pela política econômica e tarifária, informou que existiria na realidade um total de 18% de economias submetidas à TS, porém a Capet não analisou se a metodologia utilizada pela Águas do Rio estava ou não de acordo com as normas do Contrato de Concessão, sua análise foi especificamente sobre o percentual numérico apresentado pela concessionária. Nessa oportunidade, o Capet destacou que existiam dúvidas do órgão sobre temas básicos que circulam a aplicação TS como, por exemplo, se a aplicação do ITS será necessária caso o percentual de economias submetidas à TS, ainda que superior ao previsto no edital, não impacte o equilíbrio financeiro do contrato.³⁵

Em outubro de 2023, a Águas do Rio informou que celebrara um Termo de Compromisso com a CEDAE e o ERJ, onde foi autorizado o deferimento de 22% de desconto no preço da água vendida pela estatal.

Em manifestação de novembro de 2023, o Capet destacou que:

- i) Com as medidas solicitadas pela concessionária, no final da concessão haveria um aumento de receita operacional líquida em vinte vezes ao previsto no Anexo XIV do Contrato de Concessão (Demonstrações Financeiras do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica Referencial – EVTE);
- ii) O lucro líquido esperado, após as medidas de reequilíbrio propostas, chegaria ao patamar de R\$ 848 bilhões, ou seja, seria trinta vezes superior ao previsto no EVTE, 27 bilhões;
- iii) O retorno esperado ao acionista, expresso pelo FCFF, saltaria de R\$ 22 bilhões, previsto no EVTE, para mais de R\$ 800 bilhões.

Ademais, o Capet demonstrou que as alegações da Águas do Rio sobre suposto prejuízo à sua saúde financeira pela não concessão de reajuste com a aplicação do ITS não se sustenta.

Em resposta, dentre diversos outros pontos, a Águas do Rio sustentou:

³⁵ O tema se torna relevante porque, embora se reivindique uma atuação técnica e capacitada dentro das agências, esse processo regulatório apresenta indícios de que órgãos essenciais na regulação aparentam não dominar categorias básicas que aparecem no Contrato.

i) Violação ao princípio da vinculação ao edital: como o item 34.6 do Contrato apresenta, a metodologia para análise do reequilíbrio deve ser o Fluxo de Caixa Marginal (FCM), de tal modo que será nulo o valor presente líquido do fluxo de caixa resultante do evento que deu origem à recomposição e os fluxos marginais necessários para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, mediante aplicação da fórmula;

ii) É irrelevante a lucratividade ou saúde da Concessionária em tal sistemática – os únicos parâmetros de aferição utilizados nos Pareceres da Capet. Em verdade, restou ignorado por completo a metodologia de cálculo fixada no Contrato (e utilizada nos requerimentos da Concessionária), não tendo sido produzido cálculo/planilha sobre o impacto do evento de desequilíbrio nos termos contratuais;

iii) Em um raciocínio deslocado do regime jurídico e contratual das concessões de serviço público, concluiu que: se houve lucro e a empresa for saudável, não houve desequilíbrio econômico-financeiro apto a ensejar recomposição. No entanto, não é disso que se trata. Não se afere desequilíbrio a partir da mera existência de lucro ou não do concessionário. A formalização das propostas pelos agentes privados durante o certame licitatório, assim como toda a estrutura de financiamento do projeto, tem por base determinada expectativa de retorno formada a partir das premissas fixadas pelo edital – que conformam a base objetiva do contrato.

iv) Os eventos em questão geraram um impacto total R\$ 3,3 bilhões que se acumula mês a mês, conforme os estudos técnicos apresentados pela Concessionária em seu requerimento inicial – o que, evidentemente, de forma alguma pode ser considerado como “pouco significativo” como buscam sustentar os Pareceres;

v) Conforme Regimento Interno da Agerensa, cabe à Procuradoria e não à Capet a manifestação sobre aspectos jurídicos do Contrato;

vi) A concessionária divulga a cada trimestre suas demonstrações financeiras auditadas (DFs). As DFs são relatórios contábeis que, conjuntamente, possibilitam o conhecimento e avaliação da saúde financeira da concessionária. As principais demonstrações financeiras utilizadas são: Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e Demonstração do Fluxo de Caixa. Cada um desses instrumentos tem finalidade específica. O balanço patrimonial fornece dados sobre a condição do patrimônio e das finanças da companhia ao final de determinado período, apresentadas informações sobre a situação econômica e contábil. A DRE informa as despesas e receitas da Concessionária ao longo de um certo período, seguindo o regime de competência, ou seja, as despesas e receitas são contabilizadas no momento do fato gerador, visando apresentar o resultado líquido do exercício. Já a

Demonstração do Fluxo de Caixa mensura as entradas e saídas do caixa da empresa em determinado período;

vii) Além do Parecer não considerar a metodologia contratual de aferição do desequilíbrio econômico-financeiro, sob o ponto de vista técnico, ao comparar com o EVTE, resta claro que a Concessionária está com prejuízo de pelo menos R\$ 3 bi - quase o dobro do prejuízo previsto no EVTE no período, o que corrobora a urgência e relevância do prosseguimento do pleito em sede de revisão extraordinária do Contrato.

Em março de 2024, o Conselho-Diretor (Codir) manifestou-se sobre os critérios para a concessão da TS e indicou que:

i) Deveria ser seguida a metodologia historicamente utilizada pela CEDAE e disciplinada pelo Decreto Estadual nº 25.438/99. Cabe destacar que, diferente do que fora previsto no Edital e no Contrato, a Águas do Rio utilizou nos primeiros anos de concessão uma metodologia que conjugava os critérios estabelecidos na legislação estadual e o critério de pessoas inscritas no CadÚnico, embora não houvesse autorização para tanto.

Ocorre que, ainda que tenha ocorrido “erro” no edital em considerar que apenas 5% das economias faziam jus ao benefício da TS, a concessionária atuou de modo contrário à previsão contratual e realizou, como segue realizando, uma busca ativa para inclusão de novas economias no critério de TS. Como destacado no site da Águas do Rio, a concessionária desenvolveu um programa instituído “Vem Com a Gente” (VCG) que, dentre outros pontos, busca usuários que podem ser inseridos no benefício de TS.

Como noticiado em março de 2023, 17 mil moradores de cinco municípios da Baixada Fluminense foram beneficiados com o cadastro na Tarifa Social da Águas do Rio³⁶. Como propagado pela concessionária, essa prática é encarada como uma política de “incentivo à cidadania” para pessoas em situação de vulnerabilidade social, embora seja revertido diretamente um lucro a ser auferido pela concessionária e frisa-se, ainda que contrário à previsão inicial do Contrato de Concessão.

ii) Reconhece a manutenção da utilização do critério combinado (CEDAE + CadÚnico) para a concessão de tarifa social pela Águas do Rio IV. O argumento utilizado foi pela preservação do direito às economias que passaram a usufruir do benefício pela medida unilateral adotada pela concessionária. No entanto, esse critério deverá ser usado até que sobrevenha decisão da Agenera, em processo regulatório próprio que defina o novo critério geral para a concessão de tarifa social pelos Blocos I, II, III e IV, nos termos do Regulamento

³⁶ Notícia disponível em: < <https://aguasdoriorio.com.br/tarifa-social-da-aguas-do-rio-leva-dignidade-as-familias-de-baixa-renda-em-mesquita/> >. Acesso em 21 de abr. 2025.

de Serviços. Como em junho de 2024 foi sancionada a Lei Federal nº 14.898, que estabelece os critérios a serem seguidos para a implementação da Tarifa Social, a Agenesra precisará observar as diretrizes federais quando estabelecer a regulamentação sobre o tema.

Até a data de fechamento deste trabalho, o processo regulatório estava no seguinte modo:

- i) Foi autorizada a incidência no ITS em dezembro de 2024 para os futuros cálculos da tarifa efetiva;
- ii) Até setembro de 2023 foi identificado que o percentual de beneficiários de TS era de 14,61% e não de 19, 21% como alegado inicialmente pela concessionária;
- iii) A CAPET está calculando, à luz do FCM, o prejuízo suportado pela Águas do Rio de novembro de 2021 até novembro de 2024 pelo número de economias beneficiárias de TS;
- iv) Ausência de qualquer medida sancionatória à Águas do Rio por aplicar de modo unilateral outro critério para a seleção de economia beneficiárias da TS.

2.4.2. “Deferimento” no preço da água vendida pela estatal e a ausência de um “guardião universal” da CEDAE

Em maio de 2023, a Águas do Rio (Bloco 4) apresentou pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, oportunidade na qual requereu um desconto sobre o preço da água vendida pela CEDAE, o pedido foi feito de modo cautelar até que fosse julgado o Processo SEI220007/000652/2022 no qual a concessionária solicitou reajuste da tarifa de modo que fosse considerado o Índice de Tarifa Social (ITS). O fundamento jurídico usado pela concessionária se pautou no aumento de beneficiários de Tarifa Social (TS) na Baixada Fluminense e na demora para a concessão de reajuste referente ao período de 2022-2023. Como informado pela Águas do Rio, a própria CEDAE teria reconhecido que em fevereiro de 2022 o percentual de beneficiários da TS era de 14,22%, embora a previsão inicial no contrato fosse de 5%.

Em razão disso, de modo unilateral, a concessionária informou que faria um desconto de 27% sobre o pagamento da água vendida pela CEDAE e solicitou que o Índice de Tarifa Social (ITS) fosse considerado no primeiro ano de concessão dos serviços. Porém, no primeiro parecer jurídico da Procuradoria da Agenesra foi destacado que:

- i) A implementação o ITS possui fórmula própria e depende da aplicação da tarifa efetiva, a qual está condicionada à aplicação só a partir do terceiro ano de operação do sistema;

ii) A redução unilateral de valores devidos à CEDAE não possui fundamento no Edital, no Contrato de Concessão, no Contrato de Interdependência ou no Contrato de Produção de Água. Se o desconto na fatura fosse implementado por qualquer via que não as expressamente previstas, a Águas do Rio 4 estaria sujeita à aplicação das multas previstas no art. 13 do Contrato de Interdependência celebrado entre a Concessionária e a CEDAE. Ademais, como disposto no item 13.2, a aplicação de eventuais multas não a isentará do dever de ressarcir os danos diretos eventualmente causados, nem as eximirá da obrigação de sanar a falha ou irregularidade a que deu origem.

No entanto, como um sujeito relevante para sanar as assimetrias de informação, a CEDAE alertou que não encontrou correspondência entre o percentual de 14% alegado pela Águas do Rio e os dados contidos na base cadastral fornecida pela companhia estadual. Já a concessionária privada manteve a tese de que apesar de o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) do Edital referente ao Bloco 4 indicar que ao final do primeiro ano da concessão apenas 0,89% dos usuários seriam beneficiários da tarifa social, constatou-se que 14,22% dos usuários tinham direito à tarifa social nesse período.

Por sua vez, em junho de 2023 a CEDAE destacou que o cálculo das economias sujeitas à TS estava errado, uma vez que, a) considerou unidades inativas, os quais não deveriam ser considerados, assim como as áreas de favelas e aglomerados subnormais do município do Rio de Janeiro; b) o contrato de crédito celebrado entre a Caixa Econômica Federal e a companhia estadual pode ser afetado com a redução de receita sofrida pela CEDAE.

Em julho de 2023, foi celebrado Termo de Compromisso entre a CEDAE, Águas do Rio 4 e o estado do Rio de Janeiro, de tal modo que sob a alegação de “garantir o atendimento de 1.262.000 pessoas a CEDAE aceitou o deferimento” de 22% sobre o preço da fatura mensal paga pela Águas do Rio. Além disso, foi estabelecido que caberia à Agerensa homologar o acordo, bem como acompanhar a medida cautelar em questão e o reembolso posterior à CEDAE. O estado do Rio de Janeiro (ERJ) atuou como garantidor da Águas do Rio, uma vez que caso a concessionária privada não ressarça a CEDAE, esse ônus financeiro será arcado pelo ERJ. Por fim, o termo previu que sua vigência seria de seis meses prorrogáveis pelo mesmo prazo.

Porém, em agosto de 2023 a Procuradoria da Agerensa destacou que não se manifestou sobre a possibilidade jurídica do Termo de Compromisso, uma vez que se trata de mero acordo financeiro celebrado entre as partes, razão pela qual se constitui enquanto uma relação contratual não regulada pela agência. Na ocasião, a Procuradoria destacou que não homologou o acordo como o documento assinado pelas partes sugeriu. O órgão jurídico alertou que compete

à Agerensa apenas fiscalizar possíveis impactos que o acordo pode causar na prestação do serviço, de tal modo que outros sujeitos têm a atribuição de zelar pela saúde financeira da CEDAE como o Tribunal de Contas do Estado (TCERJ), estado do Rio de Janeiro enquanto acionista controlador, órgãos de controle interno da CEDAE e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Por fim, a Procuradoria da Agerensa destacou que:

Esta Agência Reguladora não pode, não quer e não pretende ser guardiã universal da CEDAE. Para o controle do Termo de Compromisso em questão existem instâncias próprias e legalmente incumbidas, mas nenhuma delas é a AGENERSA – ao menos não nesse momento. (Estado do Rio de Janeiro, 2023, Parecer nº 284/2023/AGENERSA/PROC).

Em julho de 2024, a CEDAE se manifestou no processo regulatório e relatou que havia divergência entre a companhia e a Águas do Rio no que tange ao prazo do acordo, bem como sobre a forma de ressarcimento dos valores. Em razão disso, a Procuradoria-Geral do Estado submeteu o caso à sua Câmara Administrativa de Solução de Controvérsias (CASC) por meio do Processo PGE/000.000404/2024.

Até a data de encerramento deste trabalho, o quadro regulatório apresentado era:

- i) Ausência de nova movimentação processual após a manifestação da CEDAE sobre a remessa do caso à CASC;
- ii) O processo PGE/000.000404/2024, por tratar-se de trâmite interno da PGE-RJ, não está disponível para consulta no SEI;
- iii) Embora informado em audiência pública na Alerj em dezembro de 2024 que o “deferimento” do preço da água não produziria mais efeitos, essa informação não foi identificada em nenhum documento do processo. Esse fato impossibilitou saber se a CEDAE já foi ressarcida e qual sujeito arcou com essa despesa.

Em linhas gerais, o que pode ser identificado ao cotejar a literatura sobre as agências reguladoras e a análise qualitativa dos dois processos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato é que a característica da mutabilidade nos contratos de concessão não se justifica apenas pelo longo prazo dessa relação jurídica. Na experiência do Rio de Janeiro, o que se observa é que persiste uma assimetria de informação e “erros” no edital que autorizam que as concessionárias façam jus às revisões extraordinárias. Ademais, parece persistir uma relação mais do que “dialógica” entre as concessionárias e o Poder Concedente, como defende a literatura, e sim uma postura perniciosa do estado do Rio de Janeiro em não se posicionar sobre condutas unilaterais das concessionárias que geram grandes repercussões contratuais.

No que tange ao caráter técnico que perpassa a atuação das agências reguladoras, a análise processual apresentou indícios de que os órgãos técnicos parecem não conhecer

categorias básicas da concessão como, por exemplo, a metodologia do FCM para o cálculo do reequilíbrio. Como apontado pela concessionária, a Capet ao se pautar no lucro líquido não considerou a metodologia utilizada no Edital e do Contrato de Concessão. No entanto, os números sobre o faturamento e lucro da concessionária apontam que, assim como apresenta Ribeiro (2013), parece mais adequado que o FCM seja utilizado como metodologia apenas para um novo investimento e não para qualquer hipótese de desequilíbrio, uma vez que pode desvirtuar a matriz de risco do contrato.

Por fim, merece atenção o papel assumido pelo fundo público estadual no que parece se constituir enquanto um “garantidor universal da Águas do Rio”. No Processo SEI-220007/002551/2023, sobre o “deferimento” do preço da água vendida pela CEDAE, o ERJ arcou com o ônus de ressarcir a estatal caso a concessionária privada não o faça. Ademais, a companhia estadual foi obrigada a concordar com o dito “diferimento”, já que unilateralmente a Águas do Rio impôs tal medida sem que houvesse qualquer sancionamento pela Agenesra neste caso. Nesse sentido, ainda que no parecer jurídico da agência tenha sido apontado que a Agenesra “não é guardião universal da CEDAE”, há indícios que o ERJ optou por colocar o fundo público, sem maiores constrangimentos, como o “guardião universal da Águas do Rio”.

Nessa toada, o que a análise minuciosa de ambos os processos indica é que a suposta neutralidade e capacidade técnica não se manifestam como propagado, seja por questões ideológicas, ainda que inconsciente, seja pela aparente falta de conhecimento sobre categorias básicas de um contrato de concessão de serviço. Ademais, é preciso identificar que diferente dos contratos administrativos assinados no dia a dia da Administração Pública, os contratos de concessão são a materialização jurídica de escolhas políticas e econômicas do Poder Público. Diante desse quadro, a construção jurídica encontrada pelo governo federal e estadual em 2017 para solucionar a crise fiscal do estado do Rio de Janeiro foi a possibilidade privatização da CEDAE, ainda que posteriormente essa estratégia tenha sido revertida em 2021 com a opção pela concessão dos serviços da estatal.

No entanto, o que se identifica nesse transcurso de tempo é uma opção do Poder Público em construir uma alternativa à crise fiscal que, inevitavelmente, leve à desestatização da CEDAE. Como se observa, o governo do Cláudio Castro, que se iniciou em 2019 e segue em curso até a data de fechamento deste trabalho, opta por decisões políticas, ainda que por meio de contratos, que resguardam as concessionárias privadas no Rio de Janeiro. Nessa perspectiva, os processos analisados demonstram: i) dentre as diversas partes envolvidas no Contratos Concessão da CEDAE, algumas demonstram-se mais fragilizadas como os consumidores e o fundo público; ii) existe certa arbitrariedade por parte das concessionárias, sobretudo da Águas do Rio, em

modificar de modo unilateral categorias contratuais sem que haja respaldo na relação jurídica estabelecida, como se observou em ambos os processos, ii) ausência de sancionamento pela Agerensa no que tange às medidas unilaterais praticadas que causam repercussão econômica e social difíceis de serem revertidas, o que demonstra uma clara má-fé da concessionária.

3. A ATUAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA DA REDE DE VIGILÂNCIA POPULAR EM SAÚDE E SANEAMENTO: “ÁGUA NÃO É MERCADORIA”

A Rede de Vigilância Popular em Saúde e Saneamento foi criada em 2022 logo após a conclusão do leilão da Cedae, o qual foi considerado à época o maior projeto de concessão de saneamento básico do Brasil com aproximadamente 13 milhões de pessoas impactadas (Rede, 2022), o que correspondeu a uma arrecadação para os cofres públicos de aproximadamente R\$ 22,7 bilhões e um ágio médio de 133% (Brasil, 2021). Hoje a Rede mobiliza seguimentos da sociedade civil e da sociedade política para acompanhar a execução do serviço do saneamento no estado do Rio de Janeiro no atual cenário de desestatização da Cedae. Na sua composição há diferentes atores sociais, de tal modo que possui capilaridade no âmbito acadêmico, representação de movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos.

Se as possibilidades sobre o controle da prestação de serviço se desenvolveram no campo do direito administrativo por meio do papel regulatório das agências, na seara da participação popular a sociedade civil se articula hoje no estado do Rio de Janeiro em outros espaços em uma perspectiva de “baixo para cima”. Este capítulo tem como objetivo investigar como se desenvolveu a luta política de acesso ao saneamento básico na metrópole fluminense, como a Rede se articula no Rio de Janeiro, sua forma de atuação, os sujeitos coletivos envolvidos e as diretrizes políticas que pautam o seu modo de agir.

3.1. Breve histórico de mobilização popular contra a precarização do saneamento no Rio de Janeiro: o surgimento da Rede de Vigilância e seu papel contra-hegemônico

A mobilização política pela defesa do saneamento básico no Rio de Janeiro que se desenvolveu no âmbito da Rede ultrapassa o episódio da “concessão” dos serviços da CEDAE, isso porque a dificuldade de acesso ao saneamento básico já era uma realidade no território fluminense, sobretudo nas áreas de maior vulnerabilidade social. Ainda que sua criação tenha se dado após o leilão de 2022, alguns dos sujeitos que a compõe, sejam individuais ou coletivos, já estavam articulados na luta em defesa do saneamento. Embora a CEDAE se constitua

enquanto uma estatal que presta serviço público sem a pretensão, a priori, de lucro, a companhia está inserida em um sistema social de produção capitalista, em que as escolhas políticas e administrativas serão adotadas com base em uma sociedade dividida em classe, de tal modo que as injustiças ambientais de acesso ao saneamento já eram uma realidade quando a estatal se constituía enquanto a principal prestadora do serviço.

Ao investigar o processo de apropriação da água no sistema capitalista, França, Silva e Souza (2020), todos articulados em maior ou em menor grau na Rede, apresentam como o desenvolvimentismo do Sul Global não só reitera a divisão de trabalho no sistema-mundo (Marini, 1973) como também potencializa a expropriação da natureza. Nessa perspectiva, a defesa do saneamento básico ultrapassa a concepção de mera defesa da água enquanto um direito, mas reivindica seu caráter enquanto um comum urbano (França, Silva e Souza, 2020). Sob perspectiva de justiça ambiental, a zona oeste do município do Rio de Janeiro, áreas de favela e a Baixada Fluminense enfrentam historicamente uma dificuldade de acesso à água, como apresenta Quintslr (p. 138, 2023):

Cabe aqui ressaltar que, na ausência de acesso ao serviço público de abastecimento, muitos moradores da periferia metropolitana recorrem a soluções alternativas, via de regra precárias, para ter acesso à água. Nesse sentido, são comuns na Baixada Fluminense a realização de conexões irregulares nas redes, a perfuração de poços artesianos, a escavação pelos próprios moradores de poços rasos com manilhas (“bocão”), o uso de água de nascentes ou minas, e a compra de caminhões- pipa e de água mineral. Essas soluções podem ser individuais ou coletivas e apresentam, com frequência, diversos inconvenientes. Podem, por exemplo, expor os usuários ao risco de contaminação – especialmente, o uso de poços rasos em uma região onde a rede de esgoto é praticamente inexistente, e as ligações informais feitas de forma inadequada. Outras formas de acesso, como a compra de caminhões-pipa e de água mineral, oneram as famílias mais pobres, uma vez que o m³ da água acaba alcançando um custo mais elevado que o da rede pública. Ademais, quando a água não chega às residências e existe a necessidade de ir buscá-la em algum ponto, o ônus do tempo dedicado a essa tarefa recai, usualmente, sobre as mulheres e as crianças. Uma professora da rede pública de Queimados relatou, por exemplo, ter se surpreendido quando foi perguntar à mãe de um aluno porque seu filho estava sempre sonolento em sala de aula e descobriu que era porque ele acordava às 4 horas da manhã para buscar água para o banho (informação verbal).

Em razão da precariedade histórica do serviço na região, durante as décadas de 1970 e 1980 houve a articulação de movimentos sociais que reivindicavam a melhora da prestação do serviço na Baixada Fluminense. Como exemplo da mobilização social no estado do Rio de Janeiro, se destaca na década de 1980 a criação do Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense, o qual organizava associações de moradores e se

constituía enquanto um ator em diálogo com o Estado³⁷ (Quintslr, 2023, p. 180). No entanto, a luta popular pautada nas organizações de bairro se desenvolveu ainda na década de 1960 em um quadrante histórico pré-golpe civil-militar, de tal modo que é na Baixada que se tem registro do primeiro congresso de associações de moradores do Brasil:

Na Baixada Fluminense, como em diversas outras regiões do país, os movimentos de bairro e sindicais que existiam antes de 1964 foram, em um primeiro momento, desarticulados pelos militares e pelo acirramento da repressão no final da década de 1960. A atividade das associações de bairro na região no período anterior ao Golpe Militar (1964) pode ser atestada pela realização do que foi, de acordo com Porto (2003), o primeiro congresso de associações de moradores de que se tem registro no país, em 1960. Essa informação é corroborada, ainda, pelo depoimento concedido por Francisco de Assis Amaral ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) (Amaral, 2001, p. 17): “Talvez tenha sido Nova Iguaçu quem iniciou, antes de 64, o movimento de associação de moradores. O primeiro congresso de associações de moradores foi feito lá, em Comendador Soares”. (Quintslr, 2023, p. 186).

Se por um lado o primeiro mandato do então governador Leonel Brizola (1983-1987) possibilitou o diálogo e a construção coletiva de políticas públicas entre o Comitê e o estado do Rio de Janeiro, por outro lado o caráter de oposição e mobilização popular foi, em alguma medida, fragilizado pela forte aproximação com o poder público, já que sua criação se deu por uma articulação da Secretaria de Obras Quintslr (2023, p. 192). No entanto, como destaca Quintslr (2023, p. 196-197), o Comitê foi esvaziado politicamente no decorrer da década de 1990 por diversos fatores como, por exemplo, o crescimento do tráfico nesses territórios, indícios de cooptação pelo Estado de atores articulados no Comitê e o empobrecimento da população com o avanço da agenda neoliberal e a menor disponibilidade de sujeitos anteriormente articulados na luta política.

No cenário nacional, França, Silva e Souza (2020) apresentam três episódios de luta pela água que antecederam a criação da Rede de Vigilância Popular nos anos 2000 que foi o Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA), o Fórum Alternativo e a Assembleia Popular da Água. O primeiro deles, o FAMA, teve sua primeira edição em março de 2018 como um evento que se contrapunha política e ideologicamente ao Fórum Mundial da Água que ocorre desde 1997. O Fórum Mundial apresenta como bandeira uma suposta neutralidade ideológica e uma pauta genérica como a “conscientização” sobre temas que envolvem a água, no entanto 20% dos seus recursos têm origem no grande capital como a Nestlé, Coca-Cola e Ambev, ou seja, atores que compreendem a água apenas sob a perspectiva do seu valor de troca ao inseri-la em

³⁷ Como apresentado por Quintslr (2023), o cenário político após a cassação dos direitos civis com a promulgação do AI-5, fez com que Baixada Fluminense recebesse jovens de classe média ligados ao movimento estudantil que se organizaram junto com lideranças locais e começaram a pautar a demanda por saneamento junto com a pauta de saúde pública.

processos produtivos ou mesmo ao comercializa-la enquanto mercadoria. Por sua vez, o Fórum Alternativo apresentava uma agenda de denúncia ao processo de mercantilização da água e era composto por comitês centrais, com participação de moradores do município do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense³⁸. Por fim, a Assembleia Popular da Água do Rio de Janeiro criada em 2017 foi instituída no contexto de aprovação da Lei estadual nº 7527/2017, que autorizou a alienação da CEDAE.

Nesse sentido, sujeitos coletivos, por meio da sociedade civil, se articularam no território fluminense antes da criação da Rede como resposta à precarização e à mercantilização do saneamento básico, o que compreendo como um exemplo de mobilização contra-hegemônica. No entanto, antes da análise de como se apresenta um poder contra-hegemônico, é necessário investigar como se desenvolveu o conceito de hegemonia para a literatura marxista aqui reivindicada. Assim, remeto-me à obra “O quê fazer”, de 1901-1902, no cenário da Rússia pré-revolucionária, quando Lênin chega à conclusão de como deveria se pautar um partido revolucionário, baseado no centralismo democrático, para orientar uma ação política coletiva capaz de apresentar as bases ideológicas que guiasse o proletariado.

Embora nessa obra Lênin (2020) não cite o conceito de hegemonia, que será desenvolvido anos mais tarde por Gramsci, os pilares foram apresentados ao abordar o centralismo democrático, que se aproxima da ideia de coesão desenvolvida posteriormente pelo autor italiano. Há também a formulação teórica sobre o partido tanto em Lênin quanto na literatura gramsciana e em ambos os casos a disputa pela hegemonia vai passar pela atuação e capilaridade do partido revolucionário para Lênin e do partido das classes subalternas para Gramsci. Ao abordar sobre a necessidade de pulverização da prática revolucionária, Lênin apresenta a relevância de atingir todas as classes, de tal modo que defende uma atuação que ultrapasse as discussões e lutas estritamente “economicistas” que se relacionam apenas com as questões imediatas que envolviam o sindicalismo de sua época. Assim, além de reivindicar uma análise da totalidade social, Lênin aponta sobre o dever de conciliar ideologia revolucionária com prática revolucionária, isso porque compreende que o agir sem uma orientação ideológica não garante a manutenção de uma tomada de poder.

³⁸ Como destacam França, Silva e Souza (2020) havia uma divergência interna sobre como compreender a defesa pela água. Enquanto setores ligados aos movimentos sociais urbanos reivindicam o acesso à água como um direito, sujeitos articulados na luta do campo apresentavam a água enquanto um bem comum. Na concepção de França, Silva e Souza (2020), a classificação da água enquanto um comum retira o saneamento básico enquanto um serviço com poder político, já que este continuaria e reiterar uma lógica extrativista, enquanto o conceito de comum aproxima ao sentido de “instituição da sociedade”.

A consciência política de classe pode ser levada ao operário somente a partir de fora, ou seja, de fora da luta econômica, de fora da esfera das relações entre operários e patrões. O único campo em que se pode obter esse conhecimento é no campo das relações de todas as classes e camadas com o Estado e o governo, no campo das inter-relações entre todas as classes. Por isso, à pergunta “o que fazer para levar conhecimento político aos operários?” é impossível dar unicamente a resposta com que se contentam, na maioria dos casos, os militantes dedicados ao trabalho prático, sem falar dos que pendem para o “economismo”, justamente a resposta: “Ir aos operários”. Para levar aos operários conhecimento político, os sociais-democratas devem ir a todas as classes da população, devem enviar destacamentos de seu exército para toda as frentes (Lênin, 2020, p. 113-114).

Já Gramsci (2017) ao abordar a hegemonia aponta, em linhas gerais, que a coesão social é mantida pelas classes dominantes quando elas conseguem transferir os seus valores, supostamente universais, para toda sociedade. Por meio de instituições como a família, igreja e a mídia, as classes classificadas como subalternas absorvem a ideologia reproduzida no âmbito do Estado. Nesse sentido, o conceito de hegemonia se constitui enquanto uma forma de manutenção da estrutura social sem que a coerção, por meio do Estado político, seja necessária. Desse modo, a manutenção de um estado de coisas na sociedade passa pela disputa da hegemonia em certo quadrante histórico, de tal modo as classes dominantes admitem fazer concessões a fim de que resguardar sua hegemonia e sua posição de classe. Assim, Gramsci (2017, p. 50) apresenta que:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica.

Nessa perspectiva, uma ação política contra-hegemônica vai disputar espaço no campo do discurso, da ideologia e da ação concreta como forma de mobilização social. No entanto, a organização que se observa na Rede de Vigilância está historicamente situada em uma conjuntura em que a ação social e os sujeitos coletivos são outros quando comparado ao cenário analisado por Lênin e por Gramsci, o que cria uma diversidade de sujeitos e tática de abordagem. Ao analisar de forma contemporânea as mobilizações políticas na América Latina, Gonh (2010, p. 22) apresenta a modificação dos movimentos sociais nas últimas décadas e o surgimento de novos sujeitos como as associações civis e as redes cidadãs:

Para concluir acrescente-se à lista as inúmeras ações de associações civis e redes cidadãs. Muitas delas se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas, atuando em Fóruns, conselhos, câmaras, consórcios etc. em escala local, regional e nacional, principalmente no Brasil e na Colômbia.

Trata-se de funções de caráter político, pois representam segmentos sociais. O'Donnel (1998) denominou este processo de *accountability* vertical. Teoricamente, pode-se denominar estes processos de democracia deliberativa, parte da construção de uma cultura política republicana. Entretanto, o contexto e a forma como ocorre esta participação, tanto em termos de sua normatização (criação de Oscips e OSs), como em termos da composição das forças políticas que as sustentam, como ainda em termos ainda das reformas e do papel do estado na atualidade, tem contribuído para o engessamento destas associações, solapado sua autonomia e possível capacidade de inovação (cf. Teixeira, 2008).

Contudo, a Rede de Vigilância não se constitui enquanto um espaço deliberativo ou mesmo consultivo dentro do aparelho estatal, embora cumpra um papel de fiscalização e controle das políticas públicas. Como apresentado em entrevista pelacom Carolina Silva, integrante da Rede e professora da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), existe uma diferença no papel regulatório de uma agência como a Agenera, que se constitui enquanto um aparelho de Estado (Althusser, 1980) e a Rede de Vigilância. Enquanto a Agenera é um espaço institucional que apresenta as limitações inerentes a qualquer agência reguladora como, por exemplo, a possibilidade de existência de porta giratória, a Rede se articula na esfera da sociedade civil e exerce um controle social. Como destaca Silva, um dos objetivos da Rede é incentivar a população a buscar canais como a Ouvidoria da Agenera ou mesmo a Defensoria Pública e, diferente da suposta neutralidade ideológica defendida em espaços estatais de regulação, Silva aponta que a Rede incentiva um controle técnico e político a ser exercido pela sociedade.

Como indicado no sítio eletrônico da Rede de Vigilância, após sua criação foi elaborada uma Carta de Apresentação em que é indicado o cenário político e social que deu origem a Rede. Nesse documento é descrito o processo de concessão dos serviços da CEDAE, o perfil societário das novas concessionárias da região metropolitana do Rio de Janeiro e o agravamento da questão ambiental nos últimos anos. Além disso, o documento aponta os diversos objetivos da Rede sendo alguns deles: i) apresentar à sociedade informações sobre a concessão, ii) desenvolver projetos de formação política que articule saber acadêmico com saber popular, iii) colaborar no acesso à justiça de pessoas que têm o direito ao saneamento negado, iv) desenvolver práticas de participação e controle social, v) cobrar da Agenera, dos governos estadual e municipais transparência sobre a prestação dos serviços nos territórios, dentre outros.

Figura nº 6: Ato em frente à Águas do Rio no Dia Mundial da Água, 2025.



Fonte: Acervo de fotos do grupo de *WhatsApp* da Rede de Vigilância.

No que tange à composição dos sujeitos coletivos que integram a Rede, em 2023, ano de divulgação da Carta, havia 67 entidades associadas. Dentre esses sujeitos estão: i) a academia, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e Faculdade de Serviço Social da UERJ; ii) associações e federações de moradores como a Associação de Moradores e Amigos de Vigário Geral (AMAVIG) e Federação das Associações de Moradores Urbanos e Rurais do Município de Japeri (Fameja); iii) mandatos eletivos como da Deputada Estadual Dani Monteiro (PSOL) e da Deputada Estadual Renata Souza (PSOL); iv) movimentos diversos como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento Baía Viva; v) observatórios como o Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas) e Observatório da Sub-bacia Hidrográfica do Canal do Cunha; vi) sindicatos como o Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro (Senge-RJ) e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos de Niterói (Sindágua-RJ), dentre outros.

Contudo, como apontado por Silva na entrevista, nas atividades cotidianas da Rede não há o envolvimento direto de todos esses sujeitos, de tal modo que apenas alguns desses atores têm uma atuação mais constante na mobilização social. No sentido do que apresenta Gonh (p.36 2018), a estrutura da Rede de Vigilância aponta para as características das

mobilizações sociais da contemporaneidade por se constituir de modo distinto dos “movimentalismos” da década de 1980. Como destaca Gonh (2018, p. 14), a questão social foi alterada nas últimas décadas, o que fez surgir novas ações coletivas e com isso novos sujeitos sociais:

De outro lado, à medida que o cenário da questão social se alterou, novíssimos atores/sujeitos sociais entraram em cena na sociedade civil, como as ONGs e as entidades do Terceiro Setor; as políticas sociais públicas ganharam destaque na organização dos grupos sociais.

Resulta que a sociedade civil organizada passou a orientar suas ações coletivas e associações por outros eixos – focada menos nos pressupostos ideológicos e políticos – predominantes nos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980, e mais nos vínculos sociais comunitários organizados segundo critérios de cor, raça, idade, gênero, habilidades e capacidades humanas.

Durante meu trabalho de campo acompanhando eventos e reuniões da Rede, identifiquei que não existe um apagamento completo dos sujeitos tradicionalmente presentes nas lutas sociais, como também não há uma análise de conjuntura à-histórica. O atual cenário de desestatização da CEDAE não é tratado como um processo técnico-burocrático de escolha do gestor público estadual que, baseado no chamado “interesse público”, categoria muito reivindicada pela dogmática do Direito Administrativo, optou pela concessão do serviço do saneamento. Ademais, atores articulados na Rede compreendem que existe uma questão ideológica, materializada em uma racionalidade neoliberal, que norteou em 2017 a oferta da CEDAE como garantia de pagamento do empréstimo celebrado entre o estado do Rio de Janeiro e o BNP, como também aponta as diretrizes de atuação do BNDES durante o atual Contrato de Concessão.

Entretanto, embora existam sindicatos que compõem a Rede, a ausência de mobilização dos empregados públicos da CEDAE, na concepção de Silva, fez com que esses agentes ficassem fora dessa ação coletiva. Foi apontado que o Sindágua e o Sindicato dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente, Sintasama -RJ, não constroem ativamente a Rede de Vigilância. Nessa perspectiva, foi indicado que a atuação política com a qual os sindicatos estão historicamente habituados não coincide com a horizontalidade proposta pela Rede. Por sua vez, ainda que a forma de luta articulada na Rede não dialogue com a ação política reivindicada pelos sindicatos, estes permanecem enquanto sujeitos ativos na mobilização contra a atuação das concessionárias privadas no estado do Rio de Janeiro, como indica a participação desses sujeitos coletivos na Audiência Pública que ocorreu na Alerj em dezembro de 2024 para abordar o primeiro aumento no preço da tarifa homologado pela Agenera e a participação nos atos organizados em 20 de março de 2025, Dia Mundial da Água.

Figura nº 7: Ato em frente à Alerj contra a abertura de capital da CEDAE, 2025.



Fonte: Acervo de fotos do grupo de *WhatsApp* da Rede de Vigilância.

No que tange à ação política contra-hegemônica da Rede de Vigilância e o papel da ideologia, destaco uma experiência do campo durante o seminário “Acesso à água no estado do Rio de Janeiro: lutas e experiências contra a mercantilização” que ocorreu no dia 20/03/2024 e contou com diversos sujeitos da sociedade civil. Durante o evento, o defensor público, que desde o início da pandemia de Covid-19 possui uma agenda de trabalho no Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Nudecon), alertou sobre a importância em garantir audiência judicial no âmbito da Ação Civil Pública sobre o Mínimo Vital da Água³⁹ com participação popular. Nessa ação judicial os pedidos de *amicus curie* e o pedido de audiência forma indeferidos pelo juiz da causa. Em fala posterior um dos integrantes da Rede apontou, com certa descrença na ação judicial, que a atuação deveria ser a manifestação da sociedade civil em frente à sede das concessionárias e do BNDES e não o desgaste judicial em um espaço que não recebe a sociedade civil, sobretudo quando se trata de uma parcela em situação de vulnerabilidade social.

Como alertado por Silva durante a entrevista, a Rede não dispensa os espaços de diálogo com a institucionalidade, de tal modo que na Carta de Apresentação é indicada a

³⁹ A ação judicial pode ganhar novos contornos, com a possibilidade de extinção sem julgamento do mérito uma vez que em 13 de junho de 2024 foi sancionada a Lei Federal nº 14.898, que institui em âmbito nacional a tarifa social de água e esgoto. No entanto, a norma só entrará em vigência 180 dias depois de sua publicação e ainda demandará

interlocução com os poderes executivos estadual e municipais. Nesse sentido, a disputa em espaços institucionais, como o Poder Judiciário, em alguma medida pode se constituir enquanto uma atuação de luta, ainda que se paute em uma mobilização dentro do aparelho ideológico de estado (Althusser, 1980; Poulantzas, 2020). No entanto, a disputa meramente institucional por vitórias pontuais não leva a um confronto ideológico sobre o processo de mercantilização da água, mas pode representar uma tática (Lênin, 2020) que minora os impactos da concessão do serviço de saneamento básico.

Nesse sentido, assim como apresenta Gramsci (2017), Poulantzas (2020) entende que o Estado capitalista, por meio de um suposto “interesse geral do povo”, concede algumas garantias às classes dominadas, as quais eventualmente podem se contrapor ao interesse das classes dominantes, para manter a dominação hegemônica destas. Desse modo, no Estado capitalista há um certo grau de autonomia do poder político que permite que interesses econômicos das classes dominadas sejam atendidos, fato este que autoriza certas políticas sociais que “sacrificam” as classes dominantes, que tem como exemplo o antigo Estado de Bem-Estar Social (Poulantzas, 2020). Ademais, como essas garantias resguardam a coesão social e a hegemonia das classes dominantes, um movimento com aparência de contradição se manifesta já que dificulta a luta política das classes dominadas, como apresenta Poulantzas ou tratar sobre poder político e classes sociais:

Essa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas por parte do Estado capitalista não pode ser concebida, sem mais, como limitação do *poder político* das classes dominantes. É verdade que ela é imposta ao Estado *pela luta, política e econômica, das classes dominadas*, porém isso significa, simplesmente, que o Estado não é um instrumento de classe, que é o Estado de uma sociedade dividida em classes. A luta de classes nas formas capitalistas implica que essa garantia pelo Estado de interesses econômicos de certas classes dominadas está inscrita, *como possibilidade*, nos próprios limites que ele impõe luta como direção hegemônica de classe. Essa garantia visa precisamente à desorganização política das classes dominadas, ela é o meio por vezes indispensável à hegemonia das classes dominantes em uma formação em que a luta propriamente política das classes dominadas é impossível (Poulantzas, 2020, p. 194).

Desse modo, o que a tática de organização social da Rede parece demonstrar é uma disponibilidade para diálogo e ação coletiva em esferas da institucionalidade como o fato, por exemplo, de alguns dos seus integrantes comporem os Comitês de Monitoramento previstos nos Contratos de Concessão. Entretanto, os espaços fora da estrutura estatal de fiscalização se constituem enquanto *locus* privilegiado de articulação da Rede, o que gera uma aproximação com associação de moradores, sindicatos e academia. Ademais, um pressuposto que distingue a Rede da Agenera é o reconhecimento de que os processos de desestatizações apresentam uma esfera econômica, política e ideológica. Assim, a Rede compreende que a atuação

regulatória dentro do aparato estatal não será meramente técnica, uma vez que está inserida em um quadrante histórico com relações sociais materialmente constituídas.

3.2. A mobilização social em tempos de avanço neoliberal: a articulação da Rede na sociedade civil

A conjuntura macroeconômica na qual se desenvolve a desestatização da CEDAE está inserida no influxo neoliberal pelo qual o Brasil passou nos últimos anos. A agenda econômica apresentada pelo governo Temer com o PPI e, aprofundada no saneamento com a novo marco regulatório do setor aprovado por Bolsonaro, se constitui enquanto uma diminuição do Estado brasileiro no âmbito das políticas públicas, sobretudo no campo da infraestrutura. Nessa perspectiva, existia no cenário político brasileiro uma identidade entre a classe politicamente dominante e a classe hegemônica (Poulantzas, 2020) que articulou diversos dos aparelhos ideológicos de estado (Althusser, 1980), o que, somado a outros fatores, dificultou que a sociedade civil pudesse impedir a perda de direitos sociais, como a Emenda Constitucional nº 95/2016 classificada como Teto de Gastos, e a agenda privatizante do PPI.

Em uma perspectiva internacional, a implementação de um receituário neoliberal ocorreu pela primeira vez na América Latina durante a ditadura de Pinochet no Chile nos anos 1970. No entanto, a forma como o neoliberalismo se espalhou e se consolidou na região foi influenciada por características estruturais do capitalismo dependente. Ao analisarmos essa dinâmica sob uma ótica marxista, percebemos que a implementação do neoliberalismo na América Latina foi uma resposta direta à crise orgânica do capitalismo e à necessidade urgente do capital do Norte Global de expandir suas margens de lucro.

Esse movimento está intrinsecamente relacionado à lógica da dependência, um conceito abordado por Lênin ao tratar do imperialismo no século XIX, e mais tarde desenvolvido por teóricos da Teoria Marxista da Dependência, como Rui Mauro Marini (1973). Harvey (2011) explica que as crises cíclicas do capitalismo, especialmente durante a década de 1970, resultaram em um excesso de capital nas economias centrais, o que gerou uma pressão para a criação de novos mercados. Esse cenário levou a uma intensificação das privatizações, com a justificativa de que as empresas estatais eram ineficientes. Com isso, setores estratégicos como eletricidade, telecomunicações, transporte, saúde e educação foram abertos ao capital privado.

No que se refere à experiência latino-americana, a cartilha sobre o desenvolvimento da macroeconomia nesse território foi pautada pelos ditames do Consenso de Washington. Este,

por sua vez, reivindicava para a região uma política econômica de abertura de novos mercados por meio de reformas como a desregulamentação das relações de trabalho, incentivo às privatizações, reforma do sistema previdenciário, dentre outras medidas (Solano, 2011).

As raízes do neoliberalismo remontam aos debates ocorridos nas décadas de 1930 e 1940. Em 1947, a conferência de Mont Pèlerin na Suíça, foi um marco importante para a formulação desse pensamento, reunindo intelectuais como Friedrich A. Hayek, Milton Friedman e Ludwig von Mises, que mais tarde se tornaram figuras centrais do neoliberalismo. Como alertam Dardot e Laval (2016), as formas de implementação das políticas neoliberais variam, em parte, devido à existência de diferentes correntes dentro do próprio neoliberalismo. Eles destacam o ordoliberalismo, uma vertente influenciada pela escola alemã, que se refletiu na formação da União Europeia, uma instituição que desempenhou um papel fundamental na promoção da livre concorrência no bloco europeu. Por outro lado, a vertente austro-americana, inspirou a Escola de Chicago, cujo maior enfoque é a política monetária e a regulação do mercado.

Como destaca Harvey (2014, p.30), no aspecto da economia, o surgimento do neoliberalismo fez um contraponto à teoria keynesiana de protagonismo do Estado como propulsor de políticas sociais. Diante disso, os teóricos neoliberais se filiavam à economia neoclássica do meado do século XIX, porém um ponto de diálogo entre os teóricos dessa corrente como Alfred Marshall, Willliam Stanley Jevons e Leon Walras e os teóricos clássicos como Adam Smith e David Ricardo era a concordância sobre a possibilidade do mercado regular as leis econômicas sem a intervenção estatal (Harvey, 2014). Contudo, como Harvey (2014) apresenta, os quadros teóricos do neoliberalismo entendiam que, para além das formulações sobre macroeconomia, era necessária uma disputa ideológica para a manutenção dessa agenda, como Hayek defendeu em “A constituição da liberdade”.

Nessa perspectiva, Paulani (2006) apresenta que a teoria neoclássica defende a tese que haverá um equilíbrio inerente ao mercado, de tal forma que a oferta e demanda serão reguladas automaticamente pelo mercado sem que haja um excesso de demanda. Para a corrente clássica da economia, a teoria do valor se pauta no binômio valor-trabalho, onde o valor das mercadorias é concedido pelo trabalho necessário, já a corrente neoclássica defende que a teoria do valor-utilidade, a qual considera que a mercadoria tem seu valor atribuído de forma subjetiva, uma vez que o valor é atribuído pelo valor que os sujeitos concedem a ela. Como apresenta Paulani (2006), a teoria neoclássica, e com isso o próprio neoliberalismo, apresenta a figura do *Homo economicus*, que representa o homem econômico racional, que pauta suas

decisões econômicas de modo autocentrado e com caráter individualista, o que representa, na concepção de Dardot e Laval (2016) a racionalidade do neoliberalismo.

Nesse cenário, o geopolítica da década de 1970 apresentou as condições materiais necessárias para a implementação do neoliberalismo não só na América Latina, mas também na Inglaterra de Margareth Thatcher (1979-1990) com o avanço de privatizações, a ofensiva de uma legislação que fragilizava os sindicatos e o incentivo público ao empreendedorismo, sem abrir do trabalho ideológico de construção da racionalidade neoliberal com frases como “ a sociedade não existe, existem apenas homens e mulheres individuais”, “a economia é o método, mas o objetivo é transformar o espírito”. Já no Estados Unidos, o sucateamento do *New Deal* se deu com a reversão da lógica do pleno emprego como escolha, não só econômica como também política e ideológica, para redução da taxa real de juro (Harvey, 2014), o que foi acompanhado do fim do sistema de Bretton Woods durante o governo Richard Nixon (1969-1974) e o término do padrão ouro-dólar.

A redução de salário e a desregulamentação de diversos setores possibilitou, como indica Harvey (2014, p.34), uma abertura de mercado para as grandes corporações, as quais foram beneficiadas com uma queda de imposto de 70% para 28%, o que garantiu o crescimento do capital financeiro e sua expansão para outras áreas do globo. Nessa coordenação entre capital disponível e o aumento do preço do petróleo em 1973 pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o dólar acumulado por países como Arábia Saudita foram drenados por bancos estadunidenses que emprestaram grandes volume de capital para países em desenvolvimento, o que aumentou a dívida externa desses territórios:

Foi nesse contexto que os fundos excedentes reciclados pelos bancos de investimento de Nova York se dispersaram pelo globo. Antes de 1973, a maioria dos investimentos externos dos Estados Unidos era do tipo direto, voltada principalmente para a exploração de recursos básicos (petróleo, minérios, matérias-primas, produtos agrícolas) ou para o cultivo de mercados específicos (telecomunicações, automóveis, etc.) na Europa e na América Latina. Esses bancos sempre tinham sido ativos no plano internacional, mas depois de 1973 isso se acentuou, ainda que se concentrasse no fornecimento de recursos financeiros a governos estrangeiros. Isso exigiu a liberalização do crédito e do mercado financeiro internacionais, e o governo norte-americano começou a promover e apoiar ativamente essa estratégia no nível global na década de 1970. Ávidos por créditos, os países em desenvolvimento foram estimulados a se endividar pesadamente, com taxas vantajosas para os banqueiros de Nova York. (Harvey, 2014, p. 37).

Já no cenário brasileiro, o avanço neoliberal se deu no governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC) na década de 1990 abertura de mercado para a acumulação privada. Além dos aspectos no campo do direito administrativo da reforma do Estado pelo então Ministro Bresser Pereira, o fundo público brasileiro foi mobilizado, como também ocorreu no caso da concessão dos serviços da CEDAE, com a concessão de empréstimo e juros subsidiado

nos processos de privatização e com a avaliação aquém da realidade dos ativos públicos (Paulani, 2006). No entanto, o capital que ingressa no Brasil não busca apenas mercado por meio da privatização, como pretende um retorno financeiro por meio de investimentos mais imediatos, ainda que a preço da mão de obra e de todo processo produtivo seja mais vantajoso em países da periferia do capitalismo.

Como apresenta Paulani (2006), a economia brasileira no final da década de 1980 não estava pronta para receber os investimentos da economia financeirizada, já que a alta inflação e a consequente dificuldade em controlar os gastos do Estado, impediam que o país atraísse o capital privado. Nesse sentido, até a previdência pública, pautada em um sistema de solidariedade intergeracional e forte presença do Estado, impedia a abertura de mercado para o setor privado. Desse modo, Paulani (2006) entende que o governo Lula I cumpriu um papel importante na implementação da agenda neoliberal ao abrir o mercado para a previdência privada após a reforma previdenciária por meio das Emendas Constitucionais n° 41/2003 e n° 47/2005.

Para além da questão macroeconômica e política que circundam a guinada neoliberal no Brasil, a mudança na articulação da luta feita pela sociedade civil guarda relação com dois novos fenômenos desse quadrante histórico, que são a criação de uma nova racionalidade (Dardot; Laval, 2016) e a o surgimento de uma “nova questão social” (Montaño, 2002). O desenvolvimento de novos valores sociais, como defende Montaño (2002), criou uma espécie de “novo contrato social”, no qual direitos sociais foram, e continuam sendo, flexibilizados e a participação democrática torna-se cada vez menor em diversos espaços de deliberação.

Como exemplo do que apresenta Montaño, destaco o entendimento do então procurador do Estado do Rio de Janeiro, Souto (2005), ao afirmar que as agências reguladoras não devem ficar suscetíveis às pressões de governos de oposição que praticam uma “demagogia a favor dos usuários”. Segundo Souto (2005), deveria existir um cuidado para que, assim como a captura econômica e política, as agências reguladoras não sofram uma “captura demagógica” a favor dos usuários o que, em última instância, é uma narrativa que fragiliza ainda mais a mobilização da sociedade civil em serviços que foram concedidos ou privatizados. A pesquisa sobre os processos administrativos regulatórios no site da Agenesra, bem como o acompanhamento das reuniões do Comitê de Monitoramento, demonstra uma dificuldade de acesso às informações, o que dificulta a fiscalização da atividade pela sociedade civil.

Durante o período de prevalência do *Welfare State*, a questão social, como a fome, desemprego e outras fatores inerentes ao modo de produção capitalista, eram tratados no bojo

das políticas sociais. As políticas sociais de cunho universais deixavam a cargo do Estado a solução dessas demandas, todavia os traços característicos dessas políticas, como a solidariedade e igualdade de acesso, são retirados com a implementação do neoliberalismo (Montaño, 2002). A lógica neoliberal acaba por precarizar diversas áreas da vida, agravando ainda mais a questão social e dificultando uma mobilização da sociedade civil.

Já no que concerne a nova racionalidade, Dardot e Laval (2016) indicam que o neoliberalismo está inserido em uma conjuntura não só política e econômica, mas também se manifesta em um mundo globalizado e na atual fase de acumulação capitalista que é a financeirização. Nessa perspectiva, existiu, e ainda existe, uma disputa ideológica nos aparelhos de estado para garantir a hegemonia da classe dominante de então (Althusser, 1980; Gramsci, 2017, Poulantzas, 2020). O conceito de ideologia aqui utilizado e reivindicado por Dardot e Laval (2016) se relacionada com a concepção utilizada por Althusser (1980) e Poulantzas (2020) que compreende que a ideologia interpela os indivíduos como sujeitos, uma vez que a ideologia interferir no modo de agir desses sujeitos, o que faz com que suas crenças também sejam influenciadas por essa ideologia. Desse modo, essa ideologia que leva a uma nova racionalidade no neoliberalismo não serve apenas para criar falsa noção da realidade, mas repercutira no agir do sujeito.

Como apresentam Dardot e Laval (2016), houve, ao mesmo tempo, um aspecto material de coação econômica e social que levou a uma lógica de competição entre os indivíduos na lógica neoliberal. Esse acirramento das condições materiais da vida interfere de modo direto no modo de articulação da sociedade civil, o que corresponde a uma fase pós-democrática, uma vez que a lógica neoliberal articula atores, em um capitalismo globalizado, em esfera nacional e internacional (Dardot e Laval, 2016). Essa realidade pode ser observada no cenário da concessão dos serviços da CEDAE e a atuação das novas concessionárias. Em junho de 2021, foi organizado um ato em frente ao Consulado do Canadá no Rio de Janeiro para a entrega de uma carta que pedia ao fundo de pensão dos servidores público do Canadá, *Canada Pension Plan Investment Board - CPP Investments*, para que não participasse na privatização da água no Rio de Janeiro, já que o fundo compõe a concessionária Iguá, uma das novas prestadoras de serviço.

Figura nº 8: Ato em frente ao Consulado do Canadá no Rio de Janeiro, 2021.



Fonte: Reportagem do sítio eletrônico do jornal Brasil de Fato.

Diante da precarização das condições de vida como um todo, há uma forma de subjetivização neoliberal que leva a um sofrimento que atinge a vida comum e o trabalho, ao mesmo tempo que causa uma falta de solidariedade e redistribuição o que, por sua vez, influencia no reaparecimento de movimentos reacionários (Dardot e Laval, 2016). Esses fatores subjetivos, além das limitações materiais, dificultam a articulação das ações coletivas. Nessa perspectiva, Dardot e Laval (2016, p.7) apresentam que:

Se quisermos ultrapassar o neoliberalismo, abrindo uma alternativa positiva, temos de desenvolver uma capacidade coletiva que ponha a imaginação política para trabalhar a partir das experimentações e das lutas do presente. O princípio do comum que emana hoje dos movimentos, das lutas e das experiências remete a um sistema de práticas diretamente contrárias à racionalidade neoliberal e capazes de revolucionar o conjunto das relações sociais. Essa nova razão que emerge das práticas faz prevalecer o uso comum sobre a propriedade privada exclusiva, o autogoverno democrático sobre o comando hierárquico e, acima de tudo, torna a coatividade indissociável da codecisão – não há obrigação política sem participação em uma mesma atividade.

Assim, a luta desenvolvida dentro da Rede de Vigilância apresenta uma série de dificuldades de articulação, não apenas pela reconfiguração das formas de mobilização social, como também pelo desenvolvimento de uma racionalidade que desestimula a construção coletiva. Ademais, ainda que não seja possível avaliar qual referencial teórico norteia o agir da Rede de Vigilância, a concepção do saneamento básico enquanto um “comum”, nos moldes do

que apresentam Dardot e Laval (2016), parece se manifestar como um importante referencial para a articulação política. Nos termos do que apresenta a literatura, o comum não se constitui como um mero bem ou propriedade a ser usufruído de modo coletivo como costuma ser a ideia vinculada no campo do Direito Administrativo ao tratar da categoria “bem comum”. O comum se constituiu nas últimas décadas como uma alternativa à ordem capitalista, ao Estado empreendedor e ao neoliberalismo, sendo uma forma de mobilização que zela pelo agir coletivo/democrático e se opõe à apropriação privada da sociedade, da cultura e da vida (Dardot e Laval, 2016, p.17).

Como apresentam Dardot e Laval (2016, p.723), a constituição do comum nos serviços públicos é repleta de contradições e se constitui enquanto um campo de disputa, razão pela qual esses serviços não devem ser interpretados como um mero aparelho ideológico de estado. Assim, a frase “água não é mercadoria” divulgada pela Rede nos eventos e nos atos dos quais participa, além de transmitir uma mensagem objetiva contra a entrada do capital privado no setor do saneamento, indica que a água é, segundo a concepção da Rede com a qual a autora tem concordância, um comum que deve ter pensado e gerido por meio de uma participação/fiscalização popular que produza uma racionalidade diversa do que propõe a racionalidade neoliberal.

3.3. As contribuições do caderno de campo: atuação da Rede no território fluminense

Cabe destacar que a maior parte das atividades no campo estão inseridas especificamente no acompanhamento de eventos, atos e discursões mobilizados pela Rede, embora outras atividades tenham ajudado a compor o trabalho de campo desta pesquisa. Antes do ingresso da autora na Pós-Graduação, o tema não perpassava significativamente suas atribuições na Procuradoria. Por essas e outras razões, o conhecimento sobre a Rede de Vigilância se deu após a autora começar a frequentar o grupo Ecologia Política da Água (EcoÁgua), vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Nas subseções serão apresentadas algumas das atividades acompanhadas durante a fase da pesquisa exploratória.

3.3.1. Plenária do mandato da Deputada Estadual Marina do MST: “Impactos das privatizações da água e energia na vida da população fluminense”

O evento ocorreu em 4 de outubro de 2023, quando tomei ciência da plenária organizada pelo mandato da então Deputada Estadual Marina do MST (PT) no Centro do município do Rio de Janeiro. A atividade foi intitulada “Impactos das privatizações da água e energia na vida da população fluminense” e teve como escopo não só a discussão sobre o saneamento básico, mas também o debate acerca da energia no Rio de Janeiro, cuja prestação de serviço foi privatizada ainda na década de 1990. Além do mandato da Deputada Marina, outros atores sociais articularam a atividade como a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) e a Confederação Nacional dos Urbanitários (CNU).

Outro articulador importante da atividade foi a FNU, fundada em 1951 no Município do Rio de Janeiro e composta, até a data de elaboração deste trabalho, por 41 entidades sindicais do ramo do urbanismo, sendo sua principal pauta o direito dos(as) trabalhadores(as) dos setores de energia, saneamento básico, meio ambiente e gás. Por sua vez, a CNU foi criada em dezembro de 2019 em Brasília e, conforme informado no site da entidade⁴⁰.

Como indicado na página das entidades, a FNU e a CNU possuem diversas parcerias no âmbito da sociedade civil, como destaque para a Federação Regional dos Urbanitários do Sudeste (Fruse), Associação Municipal dos Serviços de Saneamento (Assemae), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação Única dos Petroleiros (FUP), Internacional dos Serviços Públicos (PSI), Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas), dentre outros. Dessa forma, a composição dos sujeitos coletivos mobilizados no evento indica que há uma articulação dos movimentos sociais e de sindicatos, ainda que, de modo geral, a nova configuração da sociedade civil apresente novos atores de luta (Gohn, 2013, p. 19).

A plenária foi marcada pela contextualização sobre o atual cenário saneamento básico no Brasil e no Rio de Janeiro, de tal modo que algumas questões centrais surgiram como: i) a relevância do golpe de 2016 sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff e a consequente conjugação de fatores para o protagonismo da direita no campo político, o que permitiu o avanço de suas pautas como, por exemplo, reforma trabalhista, ii) a articulação política entorno do primeiro marco regulatório do saneamento básico para que houvesse condições jurídicas de abertura de mercado no setor para o capital privado, iii) a pacificação sobre a titularidade do serviço após entendimento do STF no bojo da Adin nº 1.842/RJ, iv) a mobilização na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro sobre o decreto legislativo de autoria do

⁴⁰ Disponível em: <<https://www.fnucut.org.br/>>. Acesso em 18 de nov.2024.

então Presidente Deputado Estadual André Ceciliano (PT) que suspendeu a concessão da CEDAE até que houvesse a prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal nos termos concedidos anteriormente.

Já a Ouvidoria da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPRJ) apresentou o cenário sobre o saneamento básico no início da pandemia de Covid-19 no Estado do Rio de Janeiro. Foi destacada a Ação Civil Pública nº 0020955-52-2020.8.19.0000 proposta em conjunto pela DPRJ e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) em abril de 2020 em face da CEDAE, Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Rio Metrópole, cuja temática era a elaboração de um plano de ação para garantir que a população tivesse acesso à água durante a pandemia de Covid-19. A ação foi motivada pelo aumento de reclamações sobre abastecimento de água, de tal modo que de 18 a 23 de março de 2020 a Ouvidoria da DPRJ recebeu 475 denúncias de falta de água, sobretudo em território de favelas.

O protagonismo da instituição na defesa do saneamento básico enquanto direito social também reverberou em 2023 quando a DPRJ propôs a Ação Civil Pública nº 08334043-81.2023.8.19.001, também nomeada como Ação do Mínimo Vital da Água”, cujo pedido principal é a condenação das concessionárias para que garantam a isenção da tarifa de água e esgoto às famílias membros inscritos no CadÚnico de tal modo que seja garantido o volume de 25 m³ às unidades residenciais. Foi destacada ainda a necessidade de criação de lei ou regulamento e que a medida ensejará reflexos nos serviços concedidos e que deve ser garantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

3.3.2 Seminário “Acesso à água no Estado do Rio de Janeiro: lutas e experiências contra a mercantilização”

No dia 20 de março de 2024, no bairro da Lapa no Rio de Janeiro, ocorreu o Seminário “Acesso à água no Estado do Rio de Janeiro: lutas e experiências contra a mercantilização” organizado pela Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde, Laboratório de Estudo de Águas Urbanas (Leau) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ e a Fase – Solidariedade e Educação. O evento foi formado por três mesas no seguinte formato: i) Concessão dos Serviços, ii) Resistência em Defesa da Água, iii) Conhecimentos, Práticas e Tecnologias Sociais em Defesa da Água.

Na primeira mesa foi lançada a Cartilha “Água: quem paga tem, e quem não pode pagar, fica sem?” O material teve como objetivo difundir a concepção da água enquanto um bem comum, ou seja, um direito que, por sua essencialidade para a manutenção da vida, não deve

ser mercantilizado. Para além da abordagem jurídica sobre o acesso a água, a cartilha também explica a correlação entre a atual fase de acumulação capitalista, com intensificação de práticas neoliberais, e a escassez de acesso a esse recurso para parcela da população que não pode pagar a tarifa para usufruir desse bem. Ao realizar uma abordagem crítica sobre o acesso à água potável no Brasil, a cartilha destaca que o país destina a maior parte desse recurso para atividades predatórias, de tal modo que a cada 100 litros de água, apenas 4 vão para o consumo humano, enquanto 70 litros são consumidos pelo agronegócio e outra parte atende às necessidades das atividades industriais.

Outros temas também abordados foram: i) os obstáculos de acesso aos “comuns” quando ocorre privatização/concessão dos serviços públicos e ii) o sucateamento intencional da CEDAE para justificar a necessidade de desestatização dos seus serviços. Esse ponto merece especial destaque para compreender o papel que o discurso (Orlandi, 2007; 2008) e a ideologia (Althusser, 1980) exerceram na fundamentação política e jurídica para a privatização/concessão do saneamento no Estado do Rio de Janeiro. Como exemplo, foi apontada a demissão de 54 funcionários, dentre eles engenheiros, analistas de qualidade da água e outros técnicos com experiência no setor, sob o argumento que ocupavam cargos com altos salários. No entanto, apesar das dificuldades inerentes às estatais como a possibilidade de captura política, a CEDAE não prestava o serviço de saneamento básico sob o enfoque de exploração da atividade com expectativa de obtenção de lucro, como se observa pela suspensão das contas de clientes beneficiários de tarifa social, bem como pela suspensão de corte de abastecimento de água por falta de pagamento no período de março a outubro de 2020, época crítica da pandemia de Covid-19.

Ainda na primeira mesa, a professora Ana Lucia Britto apresentou o panorama das privatizações e reestatizações do serviço de saneamento pelo mundo. Ao relatar a experiência da Inglaterra e as metas estabelecidas, Britto traçou um paralelo entre a realidade inglesa e o que pode vir a ocorrer no território fluminense, uma vez que as principais metas do contrato são a despoluição da Baía de Guanabara e das Lagoas da Barra da Tijuca. Na Inglaterra metas semelhantes de limpeza dos rios foram adiadas de modo sucessivo, o que também pode vir a ocorrer aqui. Outro ponto de destaque foi a promessa de evitar perda de água com as concessionárias privadas, já que 40% da água produzida se perde, porém na Inglaterra a meta de redução de perda também não foi atingida mesmo com 11 anos de privatização do serviço. A professora também apontou que as principais empresas de saneamento no Rio de Janeiro e no Brasil, como a BRK, Aegea, Iguá que possuem 70% do mercado da água no país, sobretudo as duas últimas possuem na composição empresarial grande presença do capital financeiro e,

conforme experiências internacionais, o que tem se priorizado é o recebimento de dividendos em detrimento de investimento em esgotamento sanitário, ou seja, é privilegiada a produção de mais-valor ao invés de se garantir a expansão e melhora do sistema. Como destacado por Britto, a Aegea e a Iguá recorrem à empréstimos junto ao BNDES.

Já na segunda mesa quatro temas se destacaram, sendo a primeira fala da Deputada Estadual Dani Monteiro do Partido Socialismo e Liberdade (Psol). A parlamentar ocupa o cargo de presidenta da Comissão de Direitos Humanos da Alerj e está no seu segundo mandato, o qual ajuda a compor a Rede de Vigilância. Monteiro destacou algumas contribuições que o seu mandato articulou na Alerj como, por exemplo, a audiência pública “Direito Humano à Água: Muita Tarifa e Falta de Água?” em novembro de 2023. Na ocasião, aproximadamente cem moradores de favela participaram do debate que teve como pauta o aumento abusivo das contas de água e esgoto e a necessidade de pensar soluções para eventos climáticos extremos. Além de usuários, estavam presentes na audiência representantes do BNDES, CEDAE, Águas do Rio, Rede de Vigilância, Agenera, Defensoria Pública do Estado e o Ministério Público do Estado.

Como encaminhamento, foi sugerida a criação de uma plataforma de fiscalização popular e de produção cidadã sobre os dados de acesso à água, a necessidade de aprovação de projeto de lei que regule a tarifa social e isente os usuários das cobranças abusivas e a propositura de um projeto de lei que crie o dia estadual de segurança hídrica. Monteiro destacou que o Projeto de Lei nº 5.684/2022, sobre tarifa social, deve ser uma prioridade na Alerj para que haja um contraponto às arbitrariedades cometidas pelas concessionárias sobretudo aquelas que afetam a parcela da população mais vulnerável econômica e socialmente. Como repercussão da audiência pública de novembro de 2023, em outubro de 2024 a Alerj aprovou, em primeira discussão, a inclusão no calendário estadual do dia da Promoção da Segurança Hídrica e do Direito Humano à Água e ao Saneamento Básico, PL nº 2139/2023. Em sua fala no Plenário da Alerj, Monteiro citou a atuação do seu mandato em conjunto com a Rede de Vigilância e indica que a maior parte do seu recurso é composta pela Fiocruz, mas que reúne pesquisadores de diversas instituições e também com o Ondas, Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento e reitera a necessidade de pensar o direito ao saneamento básico enquanto um direito humano.

A parlamentar apresentou que, principalmente nos blocos atendidos pela Águas do Rio, a população negra sofre com uma política de racismo ambiental protagonizado tanto pelo capital privado, quanto pelo Estado ao despejarem o esgoto sem tratamento nos rios ou pela falta de drenagem adequada, sendo essa a realidade das periferias e favelas do estado do Rio de Janeiro. Por fim, Monteiro destacou que a Comissão de Direitos Humanos, em conjunto com a

Rede de Vigilância, tem percorrido cidades da Baixada Fluminense para ouvir sobre o acesso à água e os impactos dos desastres naturais nesses territórios. O objeto dessa atuação é produzir um relatório com informações sobre o acesso à água e o racismo ambiental. Monteiro também destacou a Plataforma De Olho na Água, pensada em conjunto pelo seu mandato, a Rede de Vigilância e a Fiocruz, que se constitui enquanto uma construção cidadã sobre o acesso à água no Estado do Rio de Janeiro.

A segunda fala foi do professor João Roberto Lopes Pinto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e membro do Instituto Mais Democracia. Pinto abordou o papel do BNDES no atual cenário de concessões/privatizações do saneamento básico no Brasil, para tanto o professor apresentou a composição acionária da Aegea, que atua no Estado do Rio de Janeiro como Águas do Rio. Na abordagem foi destacado, mais uma vez, a atuação do capital financeiro no saneamento e como o BNDES se constitui enquanto um importante ator que subsidia economicamente as novas concessionárias. Além dos empréstimos iniciais para que as concessionárias ofertassem seus lances no leilão, o banco público continua subsidiando economicamente as empresas durante a execução do contrato, o que comprova a lógica de que em um cenário de avanço neoliberal sobre as políticas sociais, é necessária uma atuação do substancial do Estado, em seu sentido amplo, para que o capital privado assuma a prestação dos serviços antes executados pela Administração Pública, seja ela Direita ou Indireta.

Em dezembro de 2022, o banco aprovou o financiamento de R\$ 25,5 bilhões para a Águas do Rio 1 e Águas do Rio 4 para investimento nos doze primeiros anos de concessão, oportunidade na qual ficou responsável por 19,3 bilhões. Já em agosto de 2023, o BNDES subscreveu 1,9 bilhões em debênture de infraestrutura para as mesmas empresas, a oferta pública feita totalizou um montante de R\$ 5,5 bilhões e foi a “maior oferta de debêntures incentivadas de infraestrutura da história do mercado brasileiro” (BNDES, 2023). Embora tenha sido a maior emissão das áreas, meses antes, em junho de 2023, o banco já havia subscrito R\$ 1,7 bilhões para a concessionária Iguá.

A emissão de debêntures recebeu o selo “sustentável”, que é concedido a projetos com impacto ambiental e social positivo, o que se coaduna, guardadas as devidas diferenças, com o conceito que norteia a criação do *Green New Deal* apontado por Saito (2024). Ao abordar a crise climática, o autor aponta certa mobilização nos Estados Unidos para que seja criado um keynsesianoismo climático, uma vez que a austeridade e concepção de “Estado mínimo” não responderão às dificuldades inerentes ao momento de emergência climática pelo qual o planeta passa (2024). No entanto, o que Saito adverte é que qualquer tentativa de desenvolvimento de um “crescimento econômico verde”, esbarrará nas limitações estruturantes do sistema

capitalista que, na sua concepção, são a exploração dos seres humanos e da natureza. O paralelo aqui traçado demonstra a tendência contemporânea de propagação de um capitalismo verde que, pela experiência de emissão de debêntures para as concessionárias, se manifesta também na fase atual financeirizada da acumulação capitalista.

Ainda na segunda mesa foi apresentada a ACP do Mínimo Vital da Água pelo Defensor Público Eduardo Chow vinculado até então ao Núcleo de Defesa do Consumidor (Nudecon). Em conjunto com outros atores dentro e fora da DPRJ, foi idealizada ação com o objetivo de garantir o acesso à água às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social. Ao relatar o caso, o defensor destacou sua experiência na instituição nos primeiros meses de Covid-19 e apontou como a falta de acesso à água para a parcela mais pobre da população se constitui enquanto uma necropolítica, categoria forjada por filósofo camaronês Achille Mbembe para explicar como na sociedade capitalista contemporânea o Estado, ao negar condições mínimas de existência para alguns, decide quem deve viver e quem deve morrer. Embora as concessionárias também figurem no polo passivo da ACP, o poder público também compõe o litisconsórcio com a participação do estado do Rio de Janeiro, Instituto Rio Metrópole, CEDAE e Agenersa.

Outra fala da segunda mesa foi do Esdras da Silva, representante da Rede de Vigilância e da Federação das Associações de Moradores urbanos e Rurais de Japeri (Fameja). Silva explicou sobre a atuação da Fameja, cujo principal papel é a articulação junto ao poder público para tratar de temas diversos que atingem a população daquele território e apresentou dados sobre o perfil socioeconômico da cidade como o fato de que mais de 60% da população estar inscrita no CadÚnico. O Município é um dos mais pobres do Estado do Rio de Janeiro, com 55% da população vivendo em condição de extrema pobreza e, até 2022, todo o esgoto produzido na cidade era despejado sem qualquer tipo de tratamento (Sinis, 2024).

Porém, a concessão/privatização precarizou ainda mais o serviço de saneamento básico na região, o que levou a Fase⁴¹, sujeito coletivo articulado na Rede de Vigilância, a realizar a oficina de Direito à Água e ao Saneamento Básico em abril de 2024. A iniciativa, voltada para o desenvolvimento de uma educação popular, teve como objetivo alertar à população sobre seus direitos e foi articulada no âmbito do projeto “Promover a vigilância popular em saúde para o controle social na implantação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Rio de Janeiro”, coordenado pela Escola Nacional de Saúde Pública Joaquim

⁴¹ A FASE, Solidariedade e Educação, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1961 e tem como agenda política a atuação em demandas que envolvam direito à cidade, justiça ambiental, soberania alimentar

Venâncio (ENSP/Fiocruz) (Fase, 2024). Como alertado por moradores, após a desestatização da CEDAE houve uma política de a instalação de hidrômetros (hidrometrização) em rede feita autonomamente pelos moradores, outro problema apontado foi o envio de faturas pela Águas do Rio para regiões com unidades residenciais que não recebem qualquer serviço de acesso à água e ao esgotamento sanitário (Fase, 2024).

3.3.3. Festival Favela Sustentável. Favela no Centro das Soluções: “E a água, cadê? A luta pelo direito à água no Rio de Janeiro”

Por meio da reunião da Rede de Vigilância do dia 24/09/2024, tomei ciência do Festival Favela Sustentável, que ocorreria dia 19 de outubro de 2024, na Fundação Progresso, no bairro da Lapa no Rio de Janeiro. De início, a Rede pensou em desenvolver uma roda de conversa sobre “Ilegalismos e o Direito Humano à Água em Favelas e Periferias do Rio de Janeiro”, porém, como os temas tratados seriam sensíveis por envolver disputa de território e o controle de grupos armados sobre o serviço de saneamento básico nas áreas periféricas do Rio de Janeiro, optou-se por abordar esse tema internamente em reuniões da Rede.

O evento apresentou uma programação plural com atividades culturais, oficinas, espaço para feirantes, rodas de conversa e ocupou o térreo e o segundo andar da Fundação. Logo que cheguei à atividade, encontrei uma tenda com os chamados “aguadeiros da CEDAE”, os quais conheci em setembro de 2024 em um dia de forte calor no Centro do Rio de Janeiro. Os aguadeiros são pessoas contratadas pela CEDAE para distribuírem água potável em grandes eventos ou em dias de onda de calor por onde circulam um grande número de pessoas como a Central do Brasil, Largo da Carioca e o bairro de Madureira. De início, pensei em entrevistar algumas pessoas do evento, já que uma das pautas era saneamento e, ao encontrar os aguadeiros, sabia que seria interessante ouvir seus relatos e suas percepções sobre a prestação de serviço.

No início da conversa, me aproximei e falei que aceitaria um pouco de água para um deles, o Emerson, e, quando ofereci meu copo retornável como opção para não usar o copo descartável, sarcasticamente ele comentou: “você aqui usam esse copo todo estranho, né?”. Pela sua espontaneidade, eu sorri e concordei com sua fala, mas completei o diálogo e alertei que era uma alternativa para não gastar tanto plástico e, como resposta, ele apenas sorriu de volta. Comecei minha entrevista por ele, que parecia ser o mais disposto a conversar. Informei que estava ali pesquisando sobre saneamento básico e indaguei se me permitiria fazer algumas perguntas e de pronto ele aceitou.

Emerson, 30 anos, é morador de Madureira e trabalha no projeto aguadeiros da CEDAE há oito meses. Minha primeira pergunta era se antes de trabalhar ali ele conhecia o projeto e a resposta foi negativa. Ao perguntar se ele sabia sobre a privatização/concessão da CEDAE, Emerson falou que sim, mas não sabia determinar quando e a forma que tomou ciência sobre a desestatização. Questionei se ele já tinha ouvido falar na Rede de Vigilância ou na Agenera e sua resposta foi negativa. Ao indagar se soube de algum ato público ou audiência pública contra a privatização/concessão da CEDAE, a resposta também foi negativa. Porém, um ponto que me chamou a atenção foi o seu imediatismo para dizer que a Águas do Rio é “muito ruim”, sem que eu fizesse qualquer pergunta nesse sentido. Quando questionei sobre aumento na conta de água e possíveis cortes, sua resposta também foi negativa, porém, Emerson afirmou que houve instalação de hidrômetro na região.

O outro aguadeiro entrevistado foi o Fabrício, 30 anos e morador de Realengo. Assim, como Emerson, Fabrício não conhecia o projeto da CEDAE até trabalhar nele, como também não conhecia a Rede de Vigilância e a Agenera. De modo geral, suas respostas foram bem similares a do seu colega, Fabrício não soube de ato político contra a desestatização da CEDAE, também não tinha ciência de aumento na conta de água, nem mesmo do aumento de cortes do serviço. Fabrício informou que na sua região não chegaram a colocar hidrômetro e que não paga pelo serviço de acesso à água e, a título de comparação, informou que paga apenas luz na sua casa. Embora não arque com o custo de acesso à água, assim como Emerson demonstrou certo descontentamento com as concessionárias privadas, já que, na visão dele “cobra muito, mas não tem água”. Ao perguntar se ele sabia se havia alguma estação de tratamento de esgoto na sua região ou alguma obra de saneamento, Fabrício destacou que tem um rio perto da sua casa onde o esgoto é despejado. Na compreensão de Fabrício, mais uma vez sem que eu fizesse qualquer pergunta direta sobre as concessionárias e a CEDAE me deparei com a fala de que “a CEDAE tem que voltar.”

Figura nº 9: Aguadeiros da CEDAE – Festival Favela Sustentável.



Fonte: Arquivo pessoal da autora.

Ao circular pelo evento, encontrei a liderança da Vila Autódromo, Maria da Penha Macena estava com uma barraca no local onde vendia alguns utensílios de referência à Vila Autódromo. Penha, 59 anos, se tornou uma referência de luta contra o processo especulativo às margens da Lagoa de Jacarepaguá que se intitulou Vila Autódromo e foi constituída ainda na década de 70, a partir de uma colônia de pescadores. Embora houvesse ameaça de remoção ainda na década de 90, foi apenas em 2016, antes das Olimpíadas começarem, que a Prefeitura do Rio de Janeiro iniciou um processo de remoção das setecentas famílias que ocupavam aquele território. Apesar da possibilidade de indenização e, por compreender que o direito à moradia deve ser exercido respeitando as relações que os indivíduos constroem entre si e com o território, Penha permaneceu na Vila Autódromo, que hoje conta com apenas vinte famílias.

Da mesma forma que achei relevante colher o relato dos aguadeiros, imaginei que por sua análise mais implicada em processos de resistência, Penha poderia apresentar elementos interessantes de serem ouvidos. Penha mora na Vila Autódromo há trinta anos e soube do processo de desestatização da CEDAE pela televisão e, ao questionar se conhecia todas as concessionárias, Penha destacou que conhecia a Iguá e a Águas do Rio. Porém, ao ser questionada sobre a existência da Rede de Vigilância e da Agenera, Penha respondeu negativamente. Quando questionada se participou ou se soube de algum ato público ou audiência pública contra a desestatização da CEDAE, Penha informou que não e que em razão da pandemia de Covid-19 o debate se desenvolveu no formato on-line. Perguntei a Penha sobre

a qualidade do serviço prestado pela CEDAE e pela atual concessionária que atende a região e ela apontou que na Vila Autódromo sempre foi cobrada a tarifa social, porém a Iguá tentou colocar hidrômetro na região e não teve sucesso pela resistência dos moradores.

No que tange aos cortes de água, aumento de conta e se existe alguma obra de saneamento básico na sua região, Penha informou que não identificou nada nesse sentido. Penha destacou que quando soube do movimento para a desestatização da CEDAE, já imaginou que o serviço iria piorar, uma vez que, na sua perspectiva, “todo serviço que é privatizado aumento de preço e não é bom”. Por fim, Penha destacou que a água, assim como a terra, são bens públicos e por essa razão todos devem ter direito e não devem estar submetidos à lógica da mercantilização.

Após conhecer o espaço e realizar as entrevistas, fui até a roda de conversa que estava prestes a começar e lá encontrei algumas pessoas da Rede de Vigilância, como Bruno França e Caroline da Silva. A atividade foi na parte externa da Fundação e foi feita em formato de círculo e havia no local aproximadamente trinta a quarenta pessoas. Embora houvesse outros atores da Rede na atividade, França e Silva coordenaram a roda de conversa e, de início, Silva contextualizou o que foi a concessão e, ao questionar se todos sabiam sobre a concessão/privatização a resposta foi positiva. França destacou sobre a hidrometrização praticada pelas concessionárias, o que atinge principalmente áreas periférica e de favelas onde as famílias muitas vezes se quer estão ligadas à rede.

Ao abrir a fala para os presentes, uma moradora da Rocinha alertou sobre os recursos que a comunidade recebeu ainda na época do Programa Aceleração de Crescimento (PAC) para uso em obras que envolvam saneamento básico, porém, como apresentado, metade da comunidade permanece sem acesso ao saneamento. Além disso, foram apresentadas queixas sobre a qualidade da água que chega à Rocinha que por vezes tem cheiro e cor incomuns. Por fim, a moradora destacou que há duas bicas públicas na comunidade que são abastecidas por uma nascente que fica no território, porém por falta de reflorestamento, a nascente está em processo de seca.

A segunda fala foi de uma moradora de Duque de Caxias que iniciou seu relato informando sobre a visita da Águas do Rio na favela onde mora. Como alertado por ela, o território é controlado pela milícia, o que exige que a concessionária tenha uma “licença” para entrar na região. Na oportunidade, a moradora também destacou que houve um aumento no preço da conta de água e a dificuldade dos moradores em conseguirem acesso à tarifa social.

Já a terceira fala foi de um morador de Santa Cruz que destacou como o bairro, assim como Guaratiba, são territórios dominados pela milícia e pelo tráfico, o que dificulta o acesso

das concessionárias. Porém, a Rio Águas, empresa pública municipal, informa que 57% do território é atendido com tratamento de esgoto, percentual que o morador acredita estar majorado. Por essa razão, e por saber de dados que apontam um quantitativo de 100% do território da Maré com acesso ao saneamento básico, foi questionado o que fazer para contrapor aos dados falsos.

Diante dessa indagação, França alertou que o Instituto Trata Brasil, o qual produz dados sobre saneamento, é formado pelas próprias concessionárias do setor, o que permite certa manipulação e parcialidade sobre os levantamentos produzidos. Por sua vez, Silva informou sobre a ACP do Mínimo Vital de Água e destacou que em caso de arbitrariedades cometidas pelas concessionárias, é necessário que se procure a Defensoria Pública. Nesse sentido, Silva alertou sobre a prática abusiva das novas empresas em cobrarem dívidas em aberto com a CEDAE e destacou que no atual cenário em que persiste o endividamento das famílias, é necessário buscar esclarecimentos sobre como usufruir do direito à tarifa social. Silva destacou que embora tenha sido aprovada em junho de 2024 uma Lei Federal que apresenta normas gerais sobre a matéria, até a data da atividade os critérios para fazer jus à tarifa social são aqueles estabelecidos no Decreto estadual nº 25.438/1999 e especificados pela política desenvolvida pela CEDAE.

Embora fosse um evento para abordar possibilidades sustentáveis nas favelas, a atividade não tinha em seu público majoritário moradores desses territórios, o que dificultou a possibilidade de entrevistas. No entanto, compreender a visão dos aguadeiros da CEDAE sobre o saneamento e a percepção da Maria da Penha foi importante para pensar nas diferenças e semelhanças que existem entre indivíduos que não estão articulados em um cenário de resistência política e indivíduos que foram levados a se mobilizar politicamente ao longo de sua trajetória.

Desse modo, identifique que a Rede de Vigilância, materializada pelos seus membros, desvela o suposto caráter estritamente técnico do saneamento básico e de sua regulação. Ao mesmo tempo, ao se articular politicamente, a Rede acompanha a concessão dos serviços em diálogo constate com a sociedade civil, o que confere atualidade à sua análise sobre a atuação das concessionárias privadas sem uma conduta idealizada sobre a possibilidade de universalização de um serviço público que tende ao monopólio por meio do capital privado. Ademais, o fato dos seus integrantes desenvolverem uma participação social no âmbito do saneamento fora do espaço da institucionalidade e sem ocuparem cargo público para tanto, confere maior autonomia para a real análise da conjuntura e maior independência ideológica, o

que não significa que seus integrantes não sejam interpelados pela ideologia, porém, não negam ou mesmo omitem essa possibilidade.

Considerações Finais

A presente pesquisa demonstrou como o cenário de concessão dos serviços da CEDAE foi, como permanece a ser, um processo gestado ao longo de anos com a influência de diversos atores. No entanto, assim como é recorrente nos influxos privatizantes que ocorrem sobre os serviços públicos no Brasil, categorias do Direito Administrativo são mobilizadas em dois sentidos, um para legitimar a mudanças de paradigma que já ocorreu na materialidade e outro para manter esse novo estado. Diante disso, foi identificado como os processos de desestatização, seja em esfera mundial na década de 1970, seja no Brasil a partir de 1990, guardam íntima relação com a fase de acumulação capitalista de determinado quadrante histórico. Como observado, a Águas do Rio, a Igua e a Rio+Saneamento são concessionárias com algum grau de financeirização, sobretudo a Águas do Rio.

Nessa perspectiva, passado o Plano Nacional de Desestatização da década de 1990, o retorno de uma agenda privatizante se deu por indução do Governo Federal de Michel Temer (MDB) enquanto uma política de estado por meio do Programa Parceria de Investimento (PPI), aprovado logo após a destituição da Presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016. No entanto, a possibilidade de abertura de mercado para o capital privado só foi possível após a consolidação do entendimento do STF em 2013, na Adin 1.842/RJ, sobre a regionalização do serviço, e com a autorização legislativa da Lei Federal nº 14.026/2020. Ao admitir a gestão do saneamento na esfera das regiões metropolitanas, o Estado brasileiro retirou o entrave que dificultava o potencial lucrativo do serviço, uma vez que agrupou áreas mais lucrativas com áreas menos lucrativas.

A mudança de entendimento se articulou juridicamente para além do aspecto federativo de competência e influenciou diretamente aspectos administrativistas da concessão dos serviços públicos. A concessão dos serviços da CEDAE autorizou a participação dos fundos de investimento e, sob o argumento de se garantir maior viabilidade econômica para o serviço, criou-se um novo requisito de qualificação técnica classificado como “engenharia financeira”, a qual corresponde à capacidade do concessionário garantir recurso financeiro para subsidiar a universalização do serviço de saneamento. Como os primeiros anos de concessão apresentaram, as novas concessionárias recorrem com certa frequência a empréstimos e à emissão de debêntures, com subscrição pelo BNDES, para conseguirem cumprir as metas e obrigações

contratuais da concessão. O que se observa no atual cenário do saneamento no estado do Rio de Janeiro é uma intensa mobilização do fundo público para atender às necessidades materiais do capital privado.

Contudo, mesmo com o fácil acesso aos recursos públicos, a qualidade da prestação do serviço de saneamento pelas concessionárias tem sido questionada pelos usuários em canais distintos de reclamação. O aumento de insatisfação dos usuários tem reverberado em aplicação de multa por esferas diversas de fiscalização, como também corresponde a um significativo aumento de ações judiciais em face das concessionárias, em especial da Águas do Rio, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Alguns atores se destacaram na fiscalização e judicialização dessas demandas, como a Ouvidoria da Agenera, o Procon Carioca e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ).

Nessa perspectiva de redução do papel do Estado nas políticas sociais, as agências reguladoras, seja para a teoria neoclássica da economia, seja para a Teoria Crítica, apresentam uma série de dificuldades para sua atuação. Categorias como “porta giratória” e “captura do regulador” se constituem enquanto possibilidades que podem macular a devida regulação do serviço. Ademais, o cenário de regulação supostamente técnica nas agências parece não ocorrer de modo pleno, uma vez que, como foi identificado em sede dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, órgãos da Agenera apresentaram dúvidas sobre categorias básicas do Contrato de Concessão; ao mesmo tempo que pareciam desconhecer a metodologia de Fluxo de Caixa Marginal (FCM), a qual deve ser observada nesses processos administrativos.

Já, ao investigar a atuação da Agenera, foi possível vislumbrar o seguinte cenário: i) o discurso de atuação eminentemente técnica das agências não se sustenta na materialidade; ii) existe, ainda que de modo inconsciente, uma ideologia que norteia os atores que atuam na regulação, como aponta a fala carregada de significado e significante: “a Agenera não pode, não quer e não pretende ser guardiã universal da CEDAE” dentro de um parecer jurídico; e iii) a Ouvidoria da agência se constitui enquanto um importante órgão para levantamento de informações, o que é positivo para fins da regulação estatal e fiscalização da sociedade civil.

Por sua vez, a articulação realizada pela Rede de Vigilância não se reivindica ideologicamente neutra, ao mesmo tempo que apresenta maior autonomia para sua atuação em relação às concessionárias e ao Poder Público. Ao investigar as formas contemporâneas de mobilização social, a Rede enquadra-se nesse novo perfil de luta, em que os sindicatos e instituições mais verticalizadas cedem espaço para outros formatos mais diversos e que são constituídos por sujeitos distintos que possuem uma pauta em comum. Em que pese a Rede não

rechaçar os espaços institucionais disponíveis para serem ocupados, como o Comitê de Monitoramento, sua tática de organização social se manifesta em forma de diálogo com a sociedade civil, projetos de educação popular, aproximação com a academia e articulação com mandatos eletivos de esquerda que têm uma agenda contrária às concessões/privatizações dos serviços públicos.

Assim, o atual cenário da prestação de serviço no Rio de Janeiro apresenta uma contradição entre o discurso de eficiência e promessa de universalização x precarização do serviço e aumento do preço da tarifa. No entanto, o quadro pode se agravar caso seja concluído o processo de desestatização da CEDAE com a venda das ações da estatal, uma vez que a produção da água pode ser assumida por uma concessionária privada. Por essa razão, o acompanhamento da prestação de serviço do saneamento no território fluminense durante o prazo da concessão se constitui enquanto uma tarefa da sociedade civil e um desafio para a pesquisa acadêmica, que neste caso lida com um objeto em constante modificação e que se complexifica no decorrer dos anos.

Por fim, é possível identificar que o estudo produzido apresenta elementos que podem ser desenvolvidos em pesquisa futura, sobretudo no que tange ao acompanhamento do papel do Estado na regulação do serviço do saneamento básico no Rio de Janeiro. Como a Agenesra se constitui enquanto uma esfera de regulação e cada vez mais de “diálogo” entre Poder Público e concessionárias privadas, é necessário acompanhar sua atuação no Rio de Janeiro e analisar como seus sujeitos exercerão as atribuições que lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico e quais as possibilidades, ou não, que o Direito apresenta na tutela dos interesses da coletividade, em especial daqueles que, até agora, demonstraram ser a parte mais vulnerável do contrato de concessão: o fundo público e os usuários dos serviços.

Referências Bibliográficas

AEGEA. **Composição Acionária**. Disponível em: <<https://ri.aegea.com.br/governanca-corporativa/composicao-acionaria/>>. Acesso em 14 de out. de 2024.

AGENERSA. **Relatório de ouvidoria 4º trimestral 2024**. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/agenersa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/4Trimestrede2024.pdf>. Acesso 22 de abr.2025.

ÁGUAS DO RIO. **Águas do Rio assina com BNDES maior financiamento do Brasil para saneamento**. Disponível:< <https://aguasdorrio.com.br/aguas-do-rio-assina-com-bndes-maior-financiamento-do-brasil-para-saneamento/>>.Acesso em 12 de abr. 2025.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Trad. Joaquim José de Moura Ramos. Lisboa: Marins Fontes.1980.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, set. 1998, edição especial em comemoração aos 10 anos da Constituição Federal. Disponível em:<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acesso em: 27 de ago. 2024.

ASSEMAE. **Tarifas de companhias privadas são mais caras, atesta Assemae**. Disponível:<<https://assemae.org.br/noticias/item/5424-tarifas-de-companhias-privadas-sao-mais-caras-diz-estudo-da-assemae>>Acesso em 25 de nov. 2024.

BAKKER, Karen J. A political ecology of water privatization. **Studies in political economy**, v. 70, n. 1, p. 35-58, 2003. Disponível em:< https://terra-world.github.io/pdfs/bakker_water.pdf>; Acesso em: 08 de ago.2024

BAPTISTA, Patricia Ferreira e DIAS, Pedro Augusto Setta. O direito da metrópole no Brasil. A metropolização e a construção do regime jurídico das metrópoles brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 13, nº 4, 2021. Disponível em:<DOI: <[10.12957/rdc.2021.63208](https://doi.org/10.12957/rdc.2021.63208)>>.Acesso em: 27 ago. 2024.

BARBA SOLANO, Carlos. América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. **Cad. CRH** [online]. Vol. 20, n. 50, p. 197-211, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792007000200002&lng=en&nrm=isso>. Acesso em: 29 de ago. 2024.

BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 1, n. 2, jul., 2014. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/18/17>>. Acesso em: 20 de ago. 2024.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 3, p. 1-43, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470>. Acesso em 01 de ago. 2024.

BELLO, Enzo; CAPELA, Gustavo; KELLER, Rene José. Contrarreforma Neoliberal do Estado e Imobilismo Social no Brasil: Trabalho Flexível Pós-Golpe de 2016. In: CUNHA, José Ricardo (Org.). **Teorias críticas e crítica ao direito**. Vol II.– Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2020, p. 259-289.

BELLO, Enzo; CAPELA, Gustavo; KELLER, Rene José. Operação Lava Jato: ideologia, narrativa e (re)articulação da hegemonia. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 12 n. 3, p. 1645-1678, 2021. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/53884/35945> > . Acesso em: 01 de out.2024

BELLO, Enzo; FALBO, Ricardo Nery. A pesquisa empírica em direito na atualidade. In: Idem, Idem. (orgs.). **Pesquisa empírica em direito na atualidade** .2 ed. RJ: Ed. CEEJ, 2021, p. 11-20. Disponível em: < <https://ppgdc.uff.br/wp-content/uploads/sites/681/2023/02/8.pdf> > Acesso em: 09 de ago.2024.

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). **Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil**. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2019. Disponível em:< <https://afipeasindical.org.br/wpcontent/uploads/2019/12/Austericidio-13.pdf> >. Acesso em 01 de out. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento**. São Paulo, 2ª ed:Almendina, 2022.

BNDES. BNDES aprova financiamento de R\$ 19,3 bilhões aos blocos 1 e 4 do Leilão da CEDAE. Disponível em:< [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-aprova-financiamento-de-R\\$-193-bilhoes-aos-blocos-1-e-4-do-Leilao-da-CEDAE](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-aprova-financiamento-de-R$-193-bilhoes-aos-blocos-1-e-4-do-Leilao-da-CEDAE)>. Acesso em 24 de nov.2024.

BNDES. Definido vencedor da licitação para contratação de consultoria da desestatização da CEDAE. Disponível em:<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/definido-vencedor-da-licita-o-para-contrata-o-de-consultoria-da-desestatiza-o-da-CEDAE>>. Acesso em 14 de out de 2024.

BNDES. Saneamento: BNDES apoia com R\$ 1,9 bi maior oferta pública de debêntures de infraestrutura do país. Disponível em:<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-bndes-apoia-com-rs-1-9-bi-maior-oferta-publica-de-debentures-de-infraestrutura-do-pais>>. Acesso em 24 de nov. 2024.

BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. **Revista de economía institucional**, v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

BRAGA, José Carlos de Souza. **Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas, SP: UNICAMP, 2000.

BRASIL DE FATO. Antes do ataque em Nova Friburgo (RJ), Marina do MST avisou autoridades sobre ameaças. Disponível em:<<https://www.brasildefatorj.com.br/2023/08/15/antes-do-ataque-em-nova-friburgo-rj-marina-do-mst-avisou-autoridades-sobre-ameacas>>. Acesso em 18 de nov. 2024.

BRASIL DE FATO. Marina do MST toma posse como deputada estadual no Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2023/02/01/marina-do-mst-toma-posse-como-deputada-estadual-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em 18 de nov. 2024.

BRASIL, Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em : <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm> Acesso em 29 de ago. de 2024

BRASIL, **Plano Diretor do Aparelho de Reforma do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). . Brasília: Presidência da República , 2007. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>; Acesso em 29 de ago.2024

BRASIL. **Lei nº 13.334 de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. . Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm>; Acesso em 29 de ago.2024.

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, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>; Acesso em 29 de ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.898 de 13 de junho de 2024**. Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm>. Acesso em 23 de nov. 2024.

BRASIL. **Mapa de regionalização**. Disponível em: <<http://appsniis.mdr.gov.br/regionalizacao/web/>>. Acesso em 23 de out. de 2024.

BRASIL. **Painel de indicadores**. Disponível em: http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-esgoto?codigo=3302270>. Acesso em 24 de nov. 2024.

BRASIL. Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/novo-regime-de-recuperacao-do-estado-do-rio-de-janeiro/2022/30>> Acesso em 08 de ago. 2024.

BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N. Após a neoliberalização?. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, Vol. 14, n. 27, p. 15-39, 2012. Disponível: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14779>>. Acesso 18 de nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Whashington ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 3–23, 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>>. Acesso em 01 de abr 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 5–24, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O segundo consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 23, p. 343–375, 2020. DOI: 10.1590/0101-31572004-0665. Disponível: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/zJtJJzp5drTW4WXyCnnX7R/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 30 de nov. de 2034.

BRITO, Ana; CRUXÊN, Isadora. **As empresas privadas atuantes no saneamento: entre a financeirização e a concentração do mercado.** Disponível em: <

<https://ondasbrasil.org/empresas-privadas-atuantes-no-saneamento-entre-a-financeirizacao-e-a-concentracao/>> Acesso em 03 de nov. 2024.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva. Estudo Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil: Tendências atuais e visão dos agentes do setor. In:

HELLER, Léo (org.). **Saneamento como política pública:** um olhar a partir dos desafios do SUS. [s.l.: s.n.]. p. 53–104. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/28241>.

Acesso em 06 de out. 2024.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva. Gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da lei 11.445-07. **Revista eletrônica e-Metropolis**, [S. l.], n. 3, p. 8–18, 2012. Disponível em:<

http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/011/original/emetropolis_n11.pdf?1447896330>. Acesso em 15 de out. 2024.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; LIMA, Sonaly Cristina Rezende Borges De; HELLER, Léo; CORDEIRO, Berenice De Souza. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 65, 2012. DOI: 10.22296/2317-

1529.2012v14n1p65. Disponível:< <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/issue/view/82>>. Acesso em 10 de out. 2024.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil:

financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, [S. l.], v. 19, p. 557–581, 2017. Disponível em:<

<https://www.scielo.br/j/cm/a/q9kkcrHNDwXJC5ZxKWVc5jK/?format=pdf&lang=pt>>Acesso em 9 de out. 2024.

BRITTO, Ana Lúcia; QUINTSLR, Suyá. A política neoliberal no saneamento básico:

mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade. In: RIBEIRO, Luíz

Cesar de Queiroz (org.). **Reforma urbana e Direito à Cidade:** questões, desafios e

caminhos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 33–56. Disponível em:<

https://www.researchgate.net/publication/369881254_A_politica_neoliberal_no_saneamento_

basico_mudancas_no_marco_legal_privatizacoes_e_reflexos_no_direito_a_cidade>. Acesso 9 de out. 2024.

CEDAE. Aguadeiros da CEDAE atenderam mais de meio milhão de pessoas em 2023.

Disponível em:< <https://CEDAE.com.br/noticias/detalhe/aguadeiros-da-CEDAE-atenderam-mais-de-meio-milhao-de-pessoas-em-2023/id/2870>>. Acesso em 24 de nov.2024.

CRISTHIAN, Hérica. Lula anuncia edição de decretos sobre marco do saneamento e evita votações no Congresso. **Rádio Senado**, Brasília, 17 de jul. 2023. Disponível em:< <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/07/11/lula-anuncia-edicao-de-decretos-sobre-marco-do-saneamento-e-evita-votacoes-no-congresso>>. Acesso em 25 de abr. 2025.

CYRINO, André; AMARAL, Flávio. Concessão de serviço público e engenharia financeira: notas para uma visão contemporânea sobre a qualificação técnica. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 37-54, jan./abr. 2021.

DAL BO, E. **Regulatory Capture: A Review. Oxford Review of Economic Policy**, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Trad. Mariana Echalar. Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**. Ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. Mariana Echalar. São Paulo, Boitempo, 2017.

DEFENSORIA Pública. **DPRJ entra com ação contra a Águas do Rio em meio à crise.**

Acesso em :< <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/30300-DPRJ-entra-com-acao-contra-a-Aguas-do-Rio-em-meio-a-crise#:~:text=06%20de%20dezembro%20de%202024,afetado%20diversas%20regi%C3%B5es%20do%20estado>>. Acesso em 22 de abr. 2022

DEPUTADA Dani Monteiro. **Dia da segurança hídrica e direito humano à água - 1ª disc.** PL N° 2139/23. Disponível em:< https://www.youtube.com/watch?v=cRJO_KpsycE>. Acesso em 24 de nov.2024.

DI PIETRO, Maria Sylva. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1996.

El país. **Miller, de procurador que negociava delações à grande esperança para melar a Lava Jato Disponível:** <Miller, de procurador que negociava delações à grande esperança para melar a Lava Jato>. Acesso em

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/ln/a/99DPRg4vVqLrQ4XbpBRHc5H/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 10 de out. 2024.

FALBO, Ricardo Nery. A contribuição da Teoria Crítica para o Direito. In: BELLO, Enzo; ENGELMANN, Wilson (Org.). **Metodologia da Pesquisa em Direito**. Caxias do Sul: EDUCS, 2015, p. 15-31 Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook/metodologia_da_pesquisa.pdf>. Acesso em 05 de out. 2024.

FASE. **Fase realiza oficina sobre Direito à Água e Saneamento Básico em Japeri**. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/noticias/fase-rio-realiza-oficina-sobre-direito-a-agua-e-saneamento-em-japeri/>>. Acesso em 24 de nov. 2024.

FERNANDES, Luís Eduardo. **A Internacional da Lava Jato: imperialismo, nova direita e o combate à corrupção como farsa**. Rio de Janeiro: Autonomia Literária, 2024.

FERRO, Rodrigo Rage; SALEME, Edson Ricardo. A fragmentação do poder e complexidade de governar nas regiões metropolitanas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, vol. 22, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202012>>. Acesso em 28 de ago. 2024.

FNU. **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.fnucut.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em 18 de nov. de 2024.

FRANÇA, Bruno Alves; Silva, Caroline Rodrigues; Souza, Ary Gabriel. Lutas e resistências contra a privatização da água. **Revista Praia Vermelha**. Vol 30, nº 2, 2020, p.232-243.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2014.

FURNO, Juliane; ROSSI, Pedro. **Economia para transformação social**. São Paulo : Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023.

GHIBAUDI, Javier Walter; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. Setores produtivos, grupos empresariais e o debate sobre sua ação. In: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flávia Braga (Orgs.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p.37-58.

GHIBAUDI, Javier Walter; WERNER, Deborah. **El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil: su relación con las privatizaciones, asociaciones público-privadas y concesiones (2003-2014)**. 2019. Disponível em: <<https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1721?locale-attribute=en>>. Acesso em 10 de out. 2024.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GOMA, Ricard. **Do direito à cidade ao direito à metrópole**. Disponível em: <<https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/del-derecho-la-ciudad-al-derecho-la-metropol>>. Acesso em 23 de ago. 2024.

GOMES, Gustavo; SCHITTINO, Renata. **Estado, Direito e Marxismo**. São Paulo: Usina editoria, 2024.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Volume 3. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAU, Eros. Constituição e Serviço Público. In: GRAU, Eros; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2a ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica**. Trad. Artur Renzo. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, David. **Crônicas anticapitalistas**. Um guia para a luta de classes no século XXI. Trad. Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2024.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2014.

HARVEY, David. **Para entender O Capital**. Livros II e III. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014.

HARVEY, David. **Produção capitalista do espaço**. Annablume, 2005.

HAYEK, Friedrich A. von. **O caminho da servidão**. Campinas: Vide Editorial, 2013.

HAYEK, Friedrich A. von. **Direito, Legislação e Liberdade: Uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política**. São Paulo: Visão, 1985. v. 1.

HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: **Os Pensadores**. Rio de Janeiro: Abril, 1980.

IBRE. **Novo PAC e o saneamento**: por um programa mais efetivo e inclusivo. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/novo-pac-e-o-saneamento-por-um-programa-mais-efetivo-e>. Acesso em 27 de ago.2024.

IGUÁ. **Composição Acionária**. Disponível em: <https://ri.igua.com.br/companhia/composicao-acionaria/>. Acesso em 14 de out de 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2003

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Oliver. **Remunicipalización: Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos**. Amsterdam e Paris: Transnational Institute (TNI), 2017. Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion_como_ciudades_y_ciudadania_estan_escribiendo_el_futuro_de_los_servicios_publicos.pdf. Acesso em 10 de out. 2024.

KLINK, J., EMPINOTTI, V. L., AVERSA, M. **On contested water governance and the making of urban financialisation**: Exploring the case of metropolitan São Paulo, Brazil.

Urban Studies, 57(8), 1676-1695. Disponível em:<

<https://doi.org/10.1177/0042098019844390>> Acesso em 09 ago. 2024.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2020.

LÊNIN, Vladímir Ilitch. **Imperialismo: estágio superior do capitalismo**. Trad. Paula Vaz de Almeida, 1a ed, São Paulo: Boitempo, 2021.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução**: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2017.

LÊNIN, Vladímir Ilitch. **O quê fazer? Questões Candentes de Nosso Movimento**. Trad. Paula Vaz de Almeida, 1a ed, São Paulo: Boitempo, 2020.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARINHO, Sarah M. Matos. Explorando os laços do capitalismo no Brasil: a forma e o conteúdo das estratégias de governança corporativa da BNDESPAR. **Revista Direito FGV**, [S. l.], v. 14, p. 847–885, 2018. DOI: 10.1590/2317-6172201832. Disponível: <
<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/GknDxV5q6h68RmMG3JWXBLm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 20 de out. 2024.

MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica de la dependencia (1973). In: **América Latina, dependencia y globalización**. Fundamentos conceptuales Antología y presentación Carlos Eduardo Martins. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO, 2008. Disponível em:
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critico/marini/04dialectica2.pdf>>

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015

MARTIMORT, D. **The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs**. *Review of Economic Studies*, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2014.

MASSONETO, Luis F. (Des)Regulação: em busca do senso perdido. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (Org). **Direito regulatório** - temas polêmicos. 2a ed. Forum: Belo Horizonte, 2009, p. 125-136.

MELLO, Celso. Antônio Bandeira. Serviço Público e sua feição constitucional no Brasil. In: MENDONÇA, O.; MODESTO, P.; TEMER, M. (Eds.). **Direito do Estado**: novos rumos. Tomo II. São Paulo: Max Limonad, p. 270-288.

MONTAÑO, E. Carlos. **O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”**. Disponível:

<https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf>. Acesso 08 de fev.2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 47, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos Cebrap**, n. 22, p. 8-28, 1988.

ORLANDI, Eni. **Análise de discursos**: princípios e procedimentos. 8 ed. Campinas: Pontes, 2009.

ORLANDI, Eni. **Interpretação**; autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico. Campinas, SP: Pontes Editores, 2007.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAULANI, L.M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F.; NEVES, L.M.W. (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, pp. 67-107. Disponível:< DOI. 10.7476/9788575416129.0004> Acesso 04 de abr. de 2025.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 23, p. 25–39, 2009. DOI:

10.1590/S0103-40142009000200003. Disponível em:<
<https://www.scielo.br/j/ea/a/sM4rKFKCQNC4wr634RBxMmC/?format=pdf&lang=en>>.
 Acesso 01 de out. 2024.

PINTO, João Roberto Lopes. Formas Contemporâneas da Dominação Política Burguesa: O Caso da Privatização do Saneamento no Rio de Janeiro. **Global Journal of HUMAN-SOCIAL SCIENCE: F Political Science**. Vol. 24. Nº 5, 2024. Disponível em: <ISSN 2249-460x & Print ISSN: 0975-587X>. Acesso em: 29 de ago. 2024.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Trad. Maria Leonor F.R. Loureiro. Campinas: Editora Unicamp, 2019.

QUINTSLR, Suyá.; AROUCA, Marica Clara. G. Desestatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro: avaliação dos primeiros meses de operação das novas concessionárias ou “estamos com saudades da CEDAE”. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 16, 2024. Disponível em:< <https://doi.org/10.1590/2175-3369.016.e20230387>>.
 Acesso em 16 de out. 2024.

QUINTSLR, Suyá; WERNER, Deborah. Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE). **Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, p. 335-364, 2021. Disponível em:
 <353830380_Rodadas_de_neoliberalizacao_e_saneamento_basico_no_Brasil_o_caso_da_Companhia_Estadual_de_Agua_e_Esgoto_do_Rio_de_Janeiro_CEDAE>. Acesso 01 de out. 2024.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. e ampliada ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

REZENDE, Sonaly; HELLER, Léo; QUEIROZ, Ana Carolina Lanza. Água, saneamento e saúde no Brasil interseções e desacordos. **Anuário de Estudios Americanos**, Sevilla (Espanha), v. 66, n. 2, p. 57–80, 2009. Disponível em:<
<https://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/317>>. Acesso em 01 de out. de 2024.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Erros e acertos no uso do plano de negócios e da metodologia do fluxo de caixa marginal**. Disponível

em:<<https://pt.slideshare.net/slideshow/erros-e-acertos-no-uso-do-plano-de-negcios-e-da-metodologia-do-fluxo-de-caixa-marginal/16585422>>. Acesso em 03 de nov.2024.

SAFATLE, Vladimir; TELE, Edson. **O que resta da ditadura**. A exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

SENADO FEDERAL. Após acordo com oposição, governo editará novos decretos sobre saneamento. **Agência Senado**, Brasília, 11 de jul. 2023. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/11/apos-acordo-com-oposicao-governo-editara-novos-decretos-sobre-saneamento>>. Acesso em 25 de abr. 2025.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. Parcerias decorrentes do programa estadual de desestatização. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, vol. 59, p. 151-177, 2010.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. **Desestatização, privatização, concessão e terceirizações**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. O Direito estadual das concessões. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, vol. 65, p. 183-208, 2010.

TRIBUNAL de Justiça do Rio de Janeiro. **Juizados Especiais Cíveis: concessionárias de energia e água estão entre as mais acionadas em 2023**.Disponível em: < <https://www-hml.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/10136/252771665>>. Acesso em 22 de abr. 2025.

VASQUES, Pedro. Saneamento básico: uma avaliação sobre a atuação dos setores públicos e privado no contexto de novas proposições regulatórias. **Geo UERJ**, nº 36, Janeiro Junho,2020. Disponível em:< <https://doi.org/10.12957/geouerj.2020.48413>>. Acesso em: 20 de ago. 2024.

YASSU, Alexandre; PULLEZ, Magaly Marques. A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasi. In: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (org.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço**: análises em uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital acadêmica, 2020, p. 306–333.

YOKOYAMA, Yurie. Privatization. In: FARAZMAND, Ali. **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. 2nd Ed. Berlin: Springer, 2018.

YOUTUBE. **ETE - Pontes dos Leites** - Araruama. Disponível em: <
<https://www.youtube.com/watch?v=lJe4PrH3obc>>. Acesso em 25 de nov. 2024.

ANEXO I

Perguntas da entrevista semiestruturada para agentes jurídicos da Agenesra, PGERJ e IRM-RJ

- 1) Em qual momento você tomou ciência sobre o processo de desestatização da CEDAE? O consórcio responsável pela modelagem já tinha optado pela concessão em detrimento da privatização?
- 2) Você conhecia a dinâmica do setor do saneamento básico antes da concessão da CEDAE? Como você classifica/entende o serviço prestado anteriormente pela estatal?
- 3) Como você compreende o fato de o saneamento básico estar inserido no Programa de Parceria de Investimento aprovado pela Lei Federal nº 13.334/2026?

- 4) Qual sua visão geral sobre o novo marco regulatório do saneamento básico, Lei Federal nº 14.026/2020?
- 5) Qual sua percepção sobre a atuação do BNDES na modelagem da concessão?
- 6) Como você compreende o fato de o saneamento ser um serviço público tendente ao monopólio? Isso pode afetar de alguma forma prestação do serviço ofertado pela concessionária?
- 7) Quais os pontos positivos e negativos você vislumbra com o desenvolvimento de uma nova modalidade de qualificação técnica nas concessões que permite a atuação de fundo de investimentos como licitantes?
- 8) No campo da regulação, quais são as maiores dificuldades observadas nesses três primeiros anos de concessão?
- 9) Em pouco tempo de concessão de serviço, já encontramos no site da Agenesra 08 processos regulatórios de pedido de reequilíbrio-financeiro do contrato. Como você compreende em tão pouco tempo existirem tantos pedidos que alegam um fato que desestabiliza a equação financeira do contrato?
- 10) A lógica da mutabilidade dos contratos de concessão se relaciona, de modo geral, ao longo prazo estabelecido para a prestação de serviço, o que exige certa maleabilidade do contratual para que a prestação de serviço se adeque às alterações que dada sociedade passa em 30/35 anos. Como você entende o fato da mutabilidade do contrato de concessão se apresentar de modo tão dinâmico hoje no saneamento básico no Rio de Janeiro? Na sua visão, o que torna essa mutabilidade mais dinâmica na sociedade contemporânea?
- 11) No âmbito dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro a metodologia aplicada é o de Fluxo de Caixa Marginal. Quais as vantagens e desvantagens você identifica sobre a sua aplicação no contrato de concessão do saneamento?
- 12) Como você compreende o fato de ter sido celebrado um TAC este ano em razão das irregularidades competidas pelas concessionárias em tão pouco tempo da prestação de serviço? Como você analisa o fato da Águas do Rio ter sido a terceira empresa mais acionada no Juizado Especial Cível do TJRJ em 2023?

13) Por fim, quais são os desafios que você observa para garantir a universalização do saneamento básico no Rio de Janeiro? Quais mecanismos contratuais você identifica que podem garantir que no Rio de Janeiro, após o termo contratual, o serviço não seja reemunicipalizado como vem acontecendo em diversos municípios como Berlim, Paris, Buenos Aires e outros?

ANEXO II

Perguntas da entrevista semiestruturada para usuários do serviço e integrantes da Rede de Vigilância Popular em Saúde

- 1) Em qual momento você tomou ciência sobre o processo de desestatização da CEDAE?
- 2) Você sabe quais são os novos concessionários do saneamento básico no Rio de Janeiro?
- 3) Você conhece a Rede de Vigilância? Se sim, como soube dela?
- 4) Você sabe o que é ou conhece a Agerensa?
- 5) Você chegou a participar de algum ato público ou audiência pública contra a desestatização da CEDAE?
- 6) Como era a prestação de serviço oferecido pela CEDAE? Como é hoje o serviço oferecido pela concessionária privada?
- 7) O que mudou com os novos concessionários?
- 8) Como tem sido os cortes de água?
- 9) Perto da sua casa existem obras de saneamento?
- 10) Teve aumento da conta?
- 11) Houve troca de hidrômetro?
- 12) Como você prefere chamar o processo pelo qual passou a CEDAE: desestatização, concessão ou privatização? E por quê?
- 13) Em qual momento você tomou ciência sobre o processo de desestatização da CEDAE? O consórcio responsável pela modelagem já tinha optado pela concessão em detrimento da privatização?

14) Você conhecia a dinâmica do setor do saneamento básico antes da concessão da CEDAE? Como você classifica/entende o serviço prestado anteriormente pela estatal?

15) Como você compreende o fato de o saneamento básico estar inserido no Programa de Parceria de Investimento (PPI) aprovado pela Lei Federal nº 13.334/2026? Você estabelece alguma relação entre o PPI e o golpe de 2016?

16) Como você compreende o fato do governo Lula não retirar o saneamento básico do PPI?

17) Como surgiu a ideia de criação da Rede de Vigilância?

18) Quais foram as maiores dificuldades para a criação da Rede de Vigilância Popular?

19) Como você analisa a aproximação da Rede de Vigilância com os movimentos sociais e a sociedade civil como um todo? Quais são os maiores parceiros da Rede hoje?

20) Você chegou a participar de algum ato público ou audiência pública contra a desestatização da CEDAE?

De todas acompanhou a privatização na época do RFR com água boa para todos e todas, com atuação da Mônica, Dani Monteiro, Renata Souza.

21) Qual sua visão geral sobre o novo marco regulatório do saneamento básico, Lei Federal nº 14.026/2020? Qual a percepção da Rede sobre o fato dos fundos de investimentos serem hoje os grandes gestores do saneamento básico no RJ?

22) Qual sua percepção sobre a atuação do BNDES na modelagem da concessão?

23) Assim como a Rede de Vigilância, a Agenesra também se constitui enquanto um ator de “fiscalização” da prestação do serviço. Qual a principal diferença, na sua concepção, da atuação de um espaço como a Rede e uma agência reguladora como a Agenesra?

24) Após 03 anos de concessão do serviço, qual o balanço que a Rede faz sobre a prestação de serviço.