



Sandoval Alves Rocha

A LUTA PELA ÁGUA NA AMAZÔNIA:
Desafios e contradições do acesso à
água em Manaus

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção de grau de doutor pelo Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia
Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof^a. Maria Sarah da Silva Telles

Co-Orientadora: Prof^a. Angela Maria de Randolpho Paiva

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2019

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

Sandoval Alves Rocha

Graduou-se em Filosofia na FAJE (Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia), em Belo Horizonte (MG) no ano de 2002. Tem graduação em Teologia pela mesma faculdade (2007). Cursou Mestrado em Ciências Sociais na Unisinos (Universidade do Vale do Rio dos Sinos) em São Leopoldo (RS), concluindo em 2012. Ativista pela defesa dos direitos humanos, com foco na luta pelo direito humano à água e ao saneamento básico. Tem atuação especial na Região Amazônica, onde colabora no SARES (Serviço Amazônico de Ação, Reflexão e Educação Social), sediado em Manaus (AM). Atua na formação de lideranças nas CEBs (Comunidades Eclesiais de Base).

Ficha Catalográfica

Rocha, Sandoval Alves

A luta pela água na Amazônia : desafios e contradições do acesso à água em Manaus / Sandoval Alves Rocha ; orientadora: Maria Sarah da Silva Telles ; co-orientadora: Angela Randolpho Paiva. – 2019.

302 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2019.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Amazônia. 3. Privatização. 4. Direito à água. 5. Espoliação urbana. 6. Subcidadania. I. Telles, Maria Sarah da Silva. II. Paiva, Angela Randolpho. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. IV. Título.

CDD: 300

Agradecimentos

A Deus, autor da vida e patrono de todos os que a defendem perante os sistemas autoritários e injustos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A Companhia de Jesus, que me possibilitou o início e a conclusão deste curso, sobretudo à Província do Brasil, assim como aos companheiros jesuítas da Residência Padre Leonel Franca (PUC-Rio).

As professoras Maria Sarah da Silva Telles e Angela Randolpho Paiva, respectivamente, Orientadora e Co-Orientadora de tese.

Aos jesuítas e amigos da Amazônia, que me receberam generosamente por ocasião das idas ao campo de pesquisa, durante os últimos 4 anos de estudo.

Aos professores que aceitaram integrar a Comissão Examinadora, principalmente aos que vieram de mais longe, como o professor José Rogério Lopes (UNISINOS/RS) e a professora Ana Lucia Nogueira de Paiva (UFRJ).

Aos amazônidas, que são inspiração para a luta pelo direito à água, dentre eles os incansáveis participantes do Fórum das Águas de Manaus: Salatiel Cordovil, Eduardo Colmanetti, Waldemir José, Paulo Tadeu, Marys, Lidianne e Leandra.

Resumo

Rocha, Sandoval Alves; Telles, Maria Sarah da Silva; Paiva, Angela Maria de Randolpho. **A luta pela água na Amazônia: desafios e contradições do acesso à água em Manaus**. Rio de Janeiro, 2019. 302p. Tese de Doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Utilizando-se do método qualitativo de pesquisa, busca-se analisar as políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Manaus, a partir do ano 2000, quando estes sistemas públicos foram privatizados. Através da estratégia metodológica do Estudo de Caso objetiva-se descobrir “por que” e “como” tais políticas obtêm um desempenho insatisfatório, frustrando as expectativas previstas no processo de privatização. Mediante a análise de discurso, contempla-se as informações adquiridas através da observação participante, de entrevistas e de registros documentais, trazendo à tona as contradições da concessão privada e os desafios da universalização dos serviços de água e esgoto na cidade. Ao longo da análise observa-se a interação entre diversos atores sociais, fazendo das políticas de saneamento uma arena de conflitos, onde residem interesses divergentes. O Estado, ao conceder à iniciativa privada a prestação dos serviços de água e esgoto, realiza importante papel na política pública em questão. Nesse sentido, destaca-se a condescendência do poder público com a inércia e a inadimplência das empresas, beneficiadas ao longo dos anos às custas do sofrimento da população, em especial daquelas que residem nas zonas norte e leste do município. As concessionárias, visando maximizar os seus lucros, não priorizam as necessidades da comunidade, mas realizam múltiplas práticas que trazem à luz o caráter espoliativo da concessão. Os atores da sociedade civil representam as iniciativas de resistência à mercantilização da água, lutando para que ela seja tomada como bem comum e direito social e pressionando, ainda que de forma fragmentada, para que todos os manauenses sejam reconhecidos como cidadãos, sendo-lhes garantido o essencial para a existência, independente da classe social a que pertencem. Perante esta conflitualidade, é necessário reconhecer a hegemonia das forças do capital, que avançam sobre os recursos naturais da Amazônia, promovendo a acumulação de

riquezas nas mãos de reduzidos setores sociais e aprisionando expressivos segmentos populacionais em condições de privação e subcidadania.

Palavras-chave

Amazônia; Privatização; Direito à água; Espoliação Urbana; Subcidadania; Resistência.

Abstract

Rocha, Sandoval Alves; Telles, Maria Sarah da Silva. (Advisor). Paiva, Angela Maria de Randolpho (Co-Advisor). **The struggle for water in Amazonia: Challenges and contradictions to water access in Manaus.** Rio de Janeiro, 2019. 302p. Tese de Doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Using qualitative method of research, it is sought to analyze the public policies of water supply and the sewage treatment of the city of Manaus, from the year 2000, when these public systems were privatized. Through the methodological strategy of the Case Study one aims to discover "why" and "how" such policies get a dissatisfied performance, frustrating the expectations anticipated in the privatization process. Through discourse analysis, the information acquired through participant observation, interviews and documentary records is analyzed, bringing to light the contradictions of the private concession and the challenges of the universalization of water and sewage services in the city. Throughout the analysis we observe the interaction between several social actors, making sanitation policies an arena of conflicts, where divergent interests reside. The State, by granting private initiative the provision of water and sewage services, performs an important paper in the public policy in question. In this sense, we highlight the condescension of public power with inertia and lack of compliance of companies, benefited over the years at the expense of the suffering of the population, especially of those who live in the northern and eastern zones of the municipality. Concessionaires, in order to maximize their profits, do not prioritize the needs of the community, but carry out many practices that bring to light the exploitive character of the concession. The actors of the Civil society represent the initiatives of resistance to mercantilization of water, struggling for it to be taken as a common good and social right and pressing, even in a fragmented way, so that all the people from Manaus are recognized as citizens, being guaranteed the essential for their existence, regardless of the social class to which they belong. Facing this conflict, it is necessary to recognize the hegemony of the forces of capital that advance the natural resources of Amazonia, promoting the accumulation of wealth in the hands of small social sectors and

arresting expressive population segments in conditions of deprivation and sub-citizenship.

Keywords

Amazonia; Privatization; Right to water; Urban Spoliation; Sub-citizenship; Resistance.

Sumário

1. Introdução	15
1.1. A construção do objeto	15
1.2. A abordagem qualitativa: em busca dos atores	20
1.3. A fase de campo: diálogo com a realidade	28
2. A Amazônia como fronteira da expansão capitalista	36
2.1. A globalização contraditória	36
2.2. A cidade desigual na sociedade global	43
2.3. A urbanização predatória na Amazônia	50
3. O Direito à cidade como radicalização da democracia.....	67
3.1. O direito à cidade como fator mobilizador da sociedade civil	67
3.2. O exercício da cidadania no processo de democratização da cidade ..	75
4. Manaus: realidade e contrastes sociais	89
4.1. A fundação, expansão e conflitos da metrópole dos trópicos	89
4.2. Manaus da Zona Franca e do Distrito Industrial.....	97
4.3. Manaus Contemporânea: desigualdades persistentes.....	107
5. Água Potável: um direito social ou uma mercadoria?	125
5.1. Os antecedentes da privatização	127
5.2. A Privatização: um controverso processo	130
5.3. A universalização do acesso à água: um caminho incerto.....	136
5.3.1. A primeira repactuação: de 2007 a 2012	144
5.3.2. A segunda repactuação: de 2012 a 2018.....	150
6. O Mercado na saga da privatização	175
6.1. O Grupo Lyonnaise des Eaux	178
6.2. O Grupo Solução para a Vida (SOLVÍ)	186
6.3. O Grupo Águas do Brasil	192
7. O Público sob a égide do Privado: a morte da política?	199
7.1. O papel do Estado na disputa pela água	199
7.1.1. O Poder Concedente (A Prefeitura Municipal de Manaus).....	200
7.1.2. A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos (ARSAM)	206
7.1.3. A Câmara Municipal dos Vereadores de Manaus	215
7.1.4. O Ministério Público do Estado do Amazonas	217
7.1.5. O Poder Judiciário do Estado do Amazonas.....	221
8. A Sociedade civil resiste à privatização da água em Manaus	225
8.1. Os movimentos sociais de luta pela moradia na batalha pela água....	227
8.1.1. A União Nacional por Moradia Popular em Manaus (UNMP).....	229
8.1.2. Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)	238
8.2. O Fórum das Águas de Manaus.....	243
8.3. O Bairro Colônia Antônio Aleixo resiste à mercantilização da água....	250

9. Conclusão	272
10. Referências bibliográficas	290
11. Documentos consultados	299
12. Anexo 1 – Roteiro de Entrevistas (A População das Periferias).....	302

Lista de fotos

Foto 1: Bairro Ponta Negra (Zona Oeste)	117
Foto 2: Área de ocupação no Igarapé de Manaus	120
Foto 3: Bairro Colônia Antônio Aleixo (Visão panorâmica).....	254
Foto 4: Primeira Comissão de Água do Bairro (Escritório)	256
Foto 5: Caixa de Água da Comunidade 11 de Maio	259

Lista de tabelas

Tabela 01 – Urbanização na Amazônia (Principais cidades)	58
Tabela 02 – Rendimentos brutos Individuais da população de Manaus	111
Tabela 03 – Capitais da Região Norte – Salário Médio Mensal – 2010	112
Tabela 04 – Os bairros com melhores remunerações.....	113
Tabela 05 – Os bairros com piores remunerações.....	114
Tabela 06 – Plano de Metas e Indicadores: contrato de concessão - 04 de julho de 2000.....	137
Tabela 07 – Serviços realizados pela concessionária: 2000 – 2006.....	139
Tabela 08 – Cobertura de abastecimento de água em 2007	146
Tabela 09 – Produção de Água Potável em 2013	156
Tabela 10 – O Saneamento nas capitais da região norte em 2016.....	161
Tabela 11 – Lucro auferido pela concessionária Manaus Ambiental	166
Tabela 12 – A evolução da água e esgoto em Manaus	167
Tabela 13 – Grupos e concessionárias de abastecimento e esgoto em Manaus.....	171
Tabela 14 – Gestão do abastecimento no bairro Colônia Antônio Aleixo.....	258

Lista de mapas

Mapa 1 – Identificação das zonas e bairro da cidade de Manaus.....	109
Mapa 2 – Bairro Colônia Antônio Aleixo.....	252

Lista de quadros

Quadro 1 – Base de clientes da Manaus Ambiental..... 168

Quadro 2 – Faturamento da Manaus Ambiental..... 169

Lista de siglas

ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Amazonas
ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
COSAMA – Companhia de Saneamento do Amazonas
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MP/AM – Ministério Público do Amazonas
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PBF – Programa Bolsa Família
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PIM – Polo Industrial de Manaus
Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico
PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROAMA – Programa Águas para Manaus
PROCON/AM – Programa Estadual de Proteção e Orientação ao Consumidor
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SARES – Serviço Amazônico de Ação, Reflexão e Educação Socioambiental
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus
TJAM – Tribunal de Justiça do Amazonas
UFAM – Universidade Federal do Amazonas
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
WWC – Conselho Mundial da Água
ZFM – Zona Franca de Manaus

1. Introdução

Mesmo considerando a complexidade da região amazônica, é possível identificar características comuns ao longo do território. A história da Amazônia brasileira é marcada por ciclos intermitentes de desenvolvimento econômico, que não beneficiaram o conjunto das populações, prejudicaram o meio ambiente, gerando conflitos, contradições e violências. A ação do Estado brasileiro, em parceria com as elites econômicas e políticas da região, tem se efetivado a partir de um viés autoritário consubstanciado em um modelo de desenvolvimento predatório e excludente que tende à violação dos direitos mais básicos e à perpetuação das condições de subcidadania vividas pela grande maioria da população.

1.1. A construção do objeto

Esta pesquisa busca entrar no contexto multifacetado da Amazônia, trazendo à luz mais uma das contradições criadas a partir da atuação dos diversos atores sociais no setor do saneamento básico, especificamente nas políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Manaus. As primeiras iniciativas nesta área são identificadas durante as últimas décadas do século XIX, gerando, a partir de então, uma história de conflitos e exclusão social. Neste período inicial, a gestão destes serviços, que era realizada por empresas inglesas, gerou forte insatisfação, provocando a revolta da população, que em julho de 1913, foi às ruas depredar os escritórios da concessionária. Diante deste acontecimento, os ingleses partiram da cidade e o patrimônio da empresa, a partir de então, foi encampado pelo Estado, que assumiu a responsabilidade da gestão da água e do esgoto na cidade.

No período entre os anos de 1913 e 1969, a operação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus foi realizada diretamente pelo próprio Município (MANAUS, 2014). Durango Duarte (2017) informa que na década de 1960 a falta de água em Manaus ainda era um dos problemas que mais afetava a cidade. Nesta época, segundo este autor, a rede de abastecimento de água era precaríssima. Para se formar uma noção, os moradores da Rua Cosme Ferreira, no centro da cidade, viviam de uma única torneira pública. Entre os anos

de 1969 e 2000, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário eram realizados pela Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas (COSAMA), apresentando ainda problemas de desabastecimento em largas faixas de cidade.

A partir da década de 1980, com a predominância das políticas e práticas neoliberais, realiza-se uma reestruturação do capitalismo global, acarretando uma forte pressão por parte dos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio) e empresas multinacionais no sentido de não somente transformar as cidades em produtos a serem consumidos, mas também atribuir valorização econômica à natureza. A demanda pela água, em função de sua importância política, econômica, social e ambiental, a torna cada vez mais valorizada a ponto de estes agentes globais se mobilizarem em vista do seu controle e dela se apropriarem através das diversas formas de privatização (concessões plenas, concessões parciais, Parcerias Público-Privadas e contratos de gestão). David Hall (2007) salienta que a privatização dos sistemas de água e saneamento adotou ao redor do mundo diferentes formas, mas apresenta uma constante: a passagem às empresas privadas do controle e da gestão das operações, convertendo estas em fontes de lucro para o capital. Inserir a água no circuito do mercado global constitui uma estratégia de controle dos recursos hídricos, tendo em vista a manutenção do processo de acumulação capitalista e a regulação do seu uso, garantindo reservas hídricas no presente e no futuro para aqueles que podem pagar.

No nível nacional, esta configuração encontra o apoio das elites políticas e econômicas, que proporcionam o avanço do processo de privatização das empresas públicas, introduzindo o serviço de abastecimento de água no círculo da realização do capital. O discurso da escassez mundial da água, perante as crescentes demandas (agricultura, indústria e abastecimento doméstico), e os processos de poluição e mudanças climáticas tornaram a Amazônia, o maior reservatório hídrico do planeta, objeto de atração no mercado global. Estes fatores, associados aos problemas da gestão pública, desembocaram, no ano 2000, na privatização dos serviços de água e esgoto de Manaus. Atualmente, é visível o cenário de precariedade desses serviços, colocando Manaus em uma desfavorável posição entre as

grandes cidades brasileiras, a despeito do elevado crescimento econômico proporcionado pela Zona Franca de Manaus (ZFM).

A minha inserção neste cenário ocorreu durante os anos 2012 e 2013, quando morei naquela cidade, integrando a equipe do SARES (Serviço Amazônico de Ação, Reflexão e Educação Socioambiental), instituição formada pela parceria entre a Companhia de Jesus, o Instituto Missionário da Consolata e a Arquidiocese de Manaus.¹ Vinculado ao SARES, me foi atribuída a tarefa de assessorar o recém-fundado Fórum das Águas de Manaus, que buscava apoio para realizar as suas atividades de luta pela universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade, questionando a privatização destes serviços.

Importa demorar um pouco mais neste momento, uma vez que diz respeito ao meu primeiro contato com o tema deste estudo. Esta vivência na cidade despertou as perguntas “por que” e “como” era possível persistir o problema do desabastecimento em um contexto de grande disponibilidade de água doce, e, ademais, em uma cidade, onde a produção de riqueza econômica era tão alardeada pelos meios de comunicação. Tratava-se do primeiro estranhamento diante de uma situação, que não havia outra forma de qualificar senão como uma grande contradição e ao mesmo tempo um enorme desafio a ser superado pela sociedade local. Contradição também percebida e vivida pelos moradores da cidade, que reagiam com indignação perante a inércia dos líderes políticos que administravam a cidade.

Ao participar do Fórum das Águas, eu tive a oportunidade de acompanhar as lideranças locais e as populações que sofriam a falta de água, tendo como última forma de chamar a atenção do poder público a realização de protestos e manifestações de rua. Como membro do Fórum das Águas, eu pude participar de diversas reuniões em diferentes bairros e comunidades. Nestas reuniões, geralmente realizadas nas dependências da Igreja Católica, o problema da falta de água era discutido pelos moradores e ações coletivas eram planejadas no sentido de buscar a solução possível junto aos poderes públicos locais.

¹ Eu sou membro da Companhia de Jesus, instituição que integrava a coordenação do SARES. A partir de 2016, o SARES passou a ser uma instituição totalmente mantida e administrada pela Companhia de Jesus, em parceria operacional com outras organizações.

O Fórum das Águas é um espaço privilegiado de discussão através do qual me foi possível interagir com diversas instituições públicas, tais como a Prefeitura Municipal, a Câmara dos Vereadores, a Agência Reguladora, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça. Através destas instituições eu tive acesso a informações e documentos sobre a política de abastecimento adotada na cidade. Como representante do Fórum das Águas, também fui convidado a participar de diversos eventos (Câmara dos Vereadores, Ministério Público, Sindicatos de Trabalhadores, Arquidiocese de Manaus e Associações de moradores) para discutir sobre esta problemática, que tanto afetava a vida da cidade.

Interagir com estes atores e testemunhar a precariedade dos serviços de água e esgoto na cidade corroboravam a percepção no que diz respeito à ineficiência da empresa responsável por estes serviços, possibilitando-me compreender os motivos da insatisfação por parte da população em relação à privatização, que era tolerada desde o ano 2000. Esta insatisfação levou a Câmara Municipal da cidade instaurar, em 2012, a 2ª Comissão Parlamentar de Inquérito (a 1ª CPI havia sido instaurada no ano 2005), visando investigar as causas do mau desempenho da empresa. Ao final, a CPI recomendou a quebra do contrato de concessão, mas foi ignorada pelo poder público, que ratificou o contrato com a empresa.

A precariedade dos serviços era tão evidente que o próprio prefeito Amazonino Mendes (PDT), que havia realizado a privatização quando era governador do Estado, se apresentou aos meios de comunicações, declarando que decidira “expulsar a Águas do Amazonas” da cidade.² Arthur Virgílio Neto (PSDB), o prefeito seguinte, eleito em 2012, em uma cena de indignação perante o “desastre do Bairro Compensa”,³ também proferiu uma forte sentença contra a empresa: “É inaceitável passar por isso. Eu estou farto disso. Uma decisão drástica pode ser o rompimento do contrato com a empresa. Já estou cansado das desculpas”.⁴ Tratava-se

² REDAÇÃO. Vou expulsar a Águas do Amazonas daqui. **Acrítica**. 03 jan. 2012. Política, p. A7.

³ **O Desastre do Bairro Compensa**: Uma adutora situada na rua Flores, Bairro Compensa 2 (Zona Oeste), rompeu duas vezes em três meses, provando enxurradas de lama e levando prejuízos a, aproximadamente, 120 famílias.

⁴ CAMILA, Henriques. Casas afetadas por rompimento de adutora são recuperadas em Manaus. **Portal G1-Amazonas**. 25 de março de 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/a-mazonas/noticia/2013/03/casas-afetadas-por-rompimento-de-adutoras-sao-recuperadas-em-manaus.html>>, Acesso em: 26 de janeiro de 2019.

meramente de declarações populistas, pois o contrato não foi cancelado e a empresa continuou atuando na cidade, de modo ineficiente, com o apoio do prefeito.

Este cenário coloca em risco as metas da universalização do acesso à água e ao saneamento básico almejadas pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁵ e projetadas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), cuja elaboração foi prevista na Lei 11.445/2007. Esta Lei adota a universalização como o primeiro princípio fundamental dos serviços de saneamento básico (Art. 2º), indicando que todos os brasileiros possam alcançar o acesso aos serviços de saneamento de que necessitam, sem qualquer barreira de acessibilidade, seja, econômica, física ou cultural. Neste sentido, é necessário frisar que esta Lei estabelece o acesso universal aos serviços de saneamento básico⁶ numa estreita associação com a ideia de equidade, entendida aqui como a superação de diferenças injustas entre os cidadãos. Isto implica compreender que a universalização do acesso a estes serviços passa pela possibilidade de atender desigualmente os que são desiguais, priorizando aqueles que mais necessitam para que se possa alcançar a universalização dos serviços.

O objeto deste estudo, portanto, emergiu desta experiência de moradia em Manaus. Trata-se de analisar o avanço do capitalismo neoliberal sobre a Amazônia, apropriando-se dos serviços de água e esgoto da cidade de Manaus, através de uma controvertida privatização, que tem causado insatisfação aos moradores da cidade, principalmente nas zonas norte e leste, áreas constituídas por periferias e comunidades pobres. Investigo, mais especificamente, as contradições da política de abastecimento hídrico adotada em Manaus, considerando os desafios que implica a universalização do acesso à água potável. Importa também identificar os modos como estas contradições são enfrentadas pelos atores sociais, verificando a emergência de ações coletivas, que visam resistir ao modelo privatizante de política pública de abastecimento de água adotada na cidade.

⁵ Em setembro de 2015, a ONU definiu mais uma agenda socioambiental, visando melhorar a vida das pessoas em todos os lugares. A Organização definiu os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem cumpridos até 2030. Dentre eles se prevê alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos (Objetivo 6º).

⁶ O Saneamento Básico implica, segundo a Lei 11.445/2007, os componentes do abastecimento público de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais.

Parte-se aqui da hipótese geral de que a fragilidade da fruição dos direitos sociais em Manaus se expressa, de forma exemplar, na precariedade do abastecimento de água desta cidade. Assim, a presente tese terá algumas hipóteses de trabalhos fundamentais, a saber:

1 - A grande desigualdade social de Manaus está refletida no descaso dos órgãos públicos no que se refere à fruição de um direito social dos mais básicos – o acesso à água e ao saneamento.

2 - A virada neoliberal iniciada na década de 1970 se realiza à medida que o capital é estimulado a estender-se para todas as dimensões da sociedade, inclusive se apropriando dos recursos naturais, o que se verifica também em Manaus;

3 - A falta de responsabilização dos prestadores de serviços reforça o capitalismo predatório numa cidade que deixa expressivo contingente populacional às margens dos direitos mais básicos;

4 - O poder de mobilização da sociedade civil, embora atualmente se encontre disperso, em espaços promovidos tanto pela Igreja, quanto em comunidades específicas, pode representar caminhos de aprofundamento da democracia e da cidadania.

Para atingir ao objetivo da presente investigação fiz opção pela pesquisa qualitativa, que melhor responde à finalidade do estudo. Ela se ocupa com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, dos valores e das atitudes dos atores sociais, que constroem o cotidiano, objetivando suas ações em instituições e estruturas.

1.2.

A abordagem qualitativa: em busca dos atores

Tendo em vista as peculiaridades contextuais, esta investigação exigirá o uso da abordagem qualitativa, pois não se trata de criar modelos abstratos ou de explicar fenômenos que produzem regularidades, mas de aprofundar o mundo dos significados dos atores envolvidos na questão da água em Manaus. Segundo George Gaskell (2007), o objetivo da pesquisa qualitativa é explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre um assunto. Maria Cecília de Souza

Minayo (2016) confirma esta postura, ressaltando que a abordagem qualitativa é apropriada para estudos cujo objetivo é expor a realidade num processo compreensivo e interpretativo contextualizado. Para esta autora, constituem uma representação da realidade: ideias, crenças, maneiras de pensar; opiniões, sentimentos, maneiras de agir; maneiras de atuar; condutas; projeções para o futuro; razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos.

Os objetivos propostos exigem que seja usado como estratégia de pesquisa o Estudo de Caso, uma vez que, segundo Yin (2005), este é o instrumento mais adequado quando se busca explicar as causas de um fenômeno, estando elas vinculadas a um determinado contexto. Este contexto refere-se à Manaus, a maior cidade da Amazônia, portadora de uma história que apresenta peculiaridades, tanto nos âmbitos políticos e sociais quanto nos aspectos econômicos, ambientais e culturais. É dentro desta perspectiva que Carlos Walter Porto-Gonçalves (2005) identifica várias amazônias no território amazônico, assegurando que a Amazônia exige uma visão complexa do meio ambiente que não dissocie ecologia de justiça social e da cidadania.

Mesmo já tendo conhecido a cidade, com as suas contradições e desafios, me foi necessário voltar à Manaus, para realizar o *trabalho de campo*, ao longo da investigação. Trata-se de retornar à cidade, tomando-a como um campo de pesquisa, visando estabelecer interação com os diferentes atores envolvidos na questão da água, a fim de construir um conhecimento empírico sobre esta realidade. Numa pesquisa qualitativa, a interação entre o pesquisador e os sujeitos sociais é essencial. Somente através desta interação, é possível o pesquisador compreender as relações, os valores, as atitudes, as crenças, os hábitos e as representações e, a partir desse conjunto de fenômenos humanos gerados socialmente, interpretar a realidade em estudo. Para Minayo (2016), a matéria-prima da pesquisa qualitativa são as vivências, as experiências e a cotidianidade, mas o pesquisador analisa também as estruturas e as instituições, entendendo-as como ação humana objetivada.

Para o antropólogo Roberto Da Mata (1978), a inserção no campo de pesquisa implica assumir o lado humano e fenomenológico da pesquisa, que dissipa o medo infantil de revelar o quanto vai de subjetivo nas pesquisas de campo, temor esse que é tanto maior quanto mais voltado está o pesquisador para uma idealiza-

ção do rigor nas disciplinas sociais. No campo de pesquisa, o antropólogo vive um encontro, marcado por sentimentos e emoções, entre aquilo que ele considera exótico e o seu sistema de significação familiar, proporcionando a compreensão da cultura em estudo, num processo dialógico com a própria cultura. Para este autor, só existe antropólogo quando há um nativo transformado em informante. Só há informações quando há um processo de empatia correndo de lado a lado.

Para viabilizar a coleta de informações eu adotei a observação participante e as entrevistas como técnicas de coleta de dados. De acordo com Minayo (2016), estes são os principais instrumentos de trabalho de campo numa pesquisa qualitativa. Enquanto a primeira é feita sobre tudo aquilo que não é dito, mas pode ser visto e captado por um observador atento e persistente, a segunda tem como matéria-prima a fala de alguns interlocutores.

A entrevista, segundo a mesma autora, é a estratégia mais usada no processo de trabalho de campo. Para ela, a entrevista é acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador e sempre dentro de uma finalidade. Ela tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a este objetivo. Eu optei pela entrevista individual, uma vez que, segundo Gaskell (2007), ela possibilita uma maior observação do mundo subjetivo das pessoas. Este autor assegura que mediante este tipo de entrevista “podemos conseguir detalhes muito mais ricos a respeito das experiências pessoais, decisões e sequências das ações, com perguntas indagadoras dirigidas a motivações, em um contexto de informação detalhada sobre circunstâncias particulares da pessoa” (GASKELL, 2007, p. 78).

Abordando a entrevista qualitativa, Gaskell frisa a importância de que já se tenha previamente um referencial teórico ou os conceitos chaves que envolvem o tema de estudo, uma vez que eles guiarão a investigação a ser realizada. Com esta base teórica, o entrevistador será capaz de definir o roteiro da entrevista (ANEXO 1) e o perfil dos entrevistados. Este roteiro é, contudo, como sugere o título, um guia, e não nos devemos tornar escravos dele, como se o sucesso da pesquisa dependesse só disso. Embora o roteiro deva ser bem preparado no início do

estudo, ele deve ser usado com flexibilidade, levando em conta o contexto e o andamento das entrevistas.

Nesta pesquisa, eu utilizei dois modelos de entrevista: a) *Entrevistas Semiestruturadas*, que combinam perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada. Este tipo de entrevista permite um maior aprofundamento nas questões que surgem ao longo do encontro; b) *Entrevistas Abertas ou em Profundidade*, em que o informante foi convidado a falar livremente sobre o tema e as minhas perguntas objetivavam dar mais profundidade às reflexões, tendo em vista os objetivos da pesquisa (MINAYO, 2016). Optei por este tipo de entrevista visando dar maior liberdade aos informantes para que eles pudessem expor as suas construções discursivas diante do desempenho dos serviços de água e esgoto da cidade.

No campo de pesquisa, eu tive oportunidade de entrevistar 8 sujeitos sociais afetados pela precariedade dos serviços de água e esgoto.⁷ Estes atores são trabalhadores e moradores das Zonas Norte e Leste da cidade, áreas formadas principalmente por periferias e comunidades pobres. Eles são os que mais sofrem com a falta de água, tendo mais um dos seus direitos básicos violados. A presença do pesquisador constitui, para eles, um momento significativo, pois as entrevistas representam ocasiões em que eles fazem suas críticas e expõem as suas opiniões, talvez esperando, com isso, serem ouvidos pelos poderes públicos e atendidos nas suas reivindicações.

Considerando as elaborações de Soraya Vargas Cortes e Luciana Leite Lima (2012), eu adotei a abordagem das intervenções dos atores como vertente analítica para investigar o desempenho das políticas públicas de água e esgoto na cidade de Manaus. Neste sentido, eu considere as ações dos atores estatais e societais, sendo que os últimos são classificados em atores do mercado e atores da sociedade civil. Estes atores são orientados por interesses divergentes em meio ao setor do saneamento básico, fazendo das políticas de água e esgoto uma arena de

⁷ **Entrevistas semiestruturadas.** Estas entrevistas foram realizadas nas residências dos informantes, situadas nos bairros Mutirão (Zona Norte), Mauazinho (Zona Leste) e Comunidades Fazendinha (Zona Norte), Parque dos Buritis (Zona Norte) e João Paulo (Zona Leste).

conflitos e negociações. Trata-se de explicitar os interesses que mais influenciam as decisões e ações dos atores envolvidos na política de água e esgoto de Manaus, sem deixar de considerar a complexidade das instâncias representadas por eles: Estado, Mercado e Sociedade civil.

Os atores estatais, segundo Cortes e Lima (2012), abarcam tanto indivíduos que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo ou em organizações governamentais como aqueles que têm algum vínculo com órgãos do Legislativo ou Judiciário. No caso específico da política de abastecimento de água e esgoto de Manaus, eu interagi com os seguintes atores estatais: um representante da Prefeitura de Manaus (Unidade Gestora de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário), três representantes da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos (ARSAM) e três representantes do Ministério Público do Estado do Amazonas (MP-AM).⁸ Com estes atores, eu realizei entrevistas e tive acesso a documentos oficiais. Além destes atores estatais, abordei também a atuação da Câmara Municipal de Manaus e do Poder Judiciário, mas com estes eu consegui acessar somente a documentos, que tiveram papel essencial para caracterizar os serviços de abastecimento de água e esgoto da cidade.

Além dos atores estatais, Cortes e Lima (2012) também concebem a presença dos atores do mercado nas políticas públicas contemporâneas. Estes buscam controlar e administrar a produção, maximizar seus lucros no ambiente de trocas mercantis. Para analisar a intervenção destes atores nos serviços de água e esgoto de Manaus, eu consegui entrevistar um dos diretores da concessionária Manaus Ambiental (Grupo Águas do Brasil),⁹ sabendo que ao longo do período de concessão já atuaram três diferentes grupos empresariais: Grupo Lyonnaise des Eaux (França), Grupo Solvi (São Paulo/Brasil) e Grupo Águas do Brasil (Rio de Janeiro/Brasil).

Entre os atores societais também se encontram os atores sociais, que estão associados à Sociedade Civil (CORTES E LIMA, 2012). A intervenção destes atores nas políticas públicas não visa tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim exercer influência por meio da participação em associações e

⁸ **Atores Estatais:** Com estes atores, eu realizei entrevistas *Abertas ou em Profundidade*.

⁹ **Atores do Mercado:** Com o diretor da empresa, realizei entrevista *Aberta e de Profundidade*.

movimentos democráticos. Entre os atores sociais se destacam aqueles vinculados às ações coletivas da sociedade civil com preocupações diretamente relacionadas com o serviço de abastecimento de água da cidade. Eles representam a resistência à privatização deste serviço em Manaus e, de forma mais geral, opõem-se ao processo de mercantilização da água e dos serviços públicos. Neste sentido, eu abordei a atuação de dois Movimentos de Moradia (Movimento Nacional de Luta pela Moradia e União Nacional por Moradia Popular), do Fórum das Águas de Manaus e descrevi como ocorre a gestão comunitária do abastecimento de água no Bairro Colônia Antônio Aleixo (Zona Leste).¹⁰

No campo de pesquisa, eu tive oportunidade de utilizar a técnica de observação participante para coletar dados. Segundo Minayo (2016) a observação participante é “considerada parte essencial do trabalho de campo na pesquisa qualitativa”. Para esta pesquisadora, a Observação Participante é tão importante que é utilizada tanto como estratégia no conjunto da investigação quanto como método em si para compreensão da realidade social. Para esta autora trata-se de um processo pelo qual um pesquisador se coloca como observador de uma situação social. Neste processo, o observador, no caso, fica em relação direta com seus interlocutores no espaço social da pesquisa, na medida do possível, participando da vida social deles, no seu cenário cultural, mas com a finalidade de colher dados e compreender o contexto da pesquisa.

Fornecendo um maior esclarecimento sobre a importância da observação participante, Minayo (2016) salienta que a filosofia que fundamenta esta técnica de pesquisa é a necessidade que todo pesquisador social tem de relativizar o espaço social de onde provém, aprendendo a se colocar no lugar do outro. Trata-se de uma condição de aprofundamento da investigação e da própria objetividade. Para a autora, a inter-relação, que contempla o afetivo, o existencial, o contexto do dia a dia, as experiências e a linguagem do senso comum no ato da entrevista é condição *sine qua non* do êxito da pesquisa qualitativa. Além disso, Yin (2005) valoriza esta técnica ressaltando a oportunidade de acessar a evidências que não se

¹⁰ **Atores da Sociedade Civil:** realizei Entrevistas *Abertas ou em Profundidade* com a coordenadora estadual do Movimento Nacional de Luta pela Moradia e com a coordenadora estadual da União Nacional por Moradia Popular. Além disso, entrevistei também dois membros do Fórum das Águas. Sobre a gestão comunitária do bairro Colônia Antônio Aleixo, adquiri informações, entrevistando um funcionário de uma das comissões de água e mais 4 moradores do bairro.

poderia obter de outra forma, a não ser mediante a presença efetiva, como a participação em eventos de interesse da pesquisa.

Sobre a observação participante, Minayo (2016) destaca ainda a necessidade do *Diário de Campo*. Segundo a autora, trata-se do principal instrumento de observação, que nada mais é do que um caderninho, uma caderneta, ou um arquivo eletrônico no qual se escreve todas as informações que não fazem parte do material formal de entrevistas. Nele são escritas impressões pessoais que vão se modificando com o tempo, resultados de conversas informais, observações de comportamentos contraditórios com as falas, manifestações dos interlocutores quanto aos vários pontos investigados, dentre outros aspectos.

Outra técnica de coleta de dados utilizada na pesquisa consiste na Informação Documental. Esta técnica, segundo Yin (2005), representa um essencial instrumento em sociedades que dominam a escrita. Para o autor, “devido a seu valor global, os documentos desempenham um papel explícito em qualquer coleta de dados, ao se realizar estudos de caso” (YIN, 2005, p. 114). Abordando a importância da Documentação, o autor privilegia o seu papel para corroborar e valorizar as evidências provenientes de outras fontes de informação.

Nesta pesquisa, é de essencial importância o acesso aos documentos emitidos pelas instituições relacionadas com as políticas de saneamento básico da cidade. Avalio os documentos que versam sobre o tema, emitidos tanto pelos atores estatais, quanto pelos atores do mercado e da sociedade civil. As notícias de jornais serão instrumentos oportunos para a reconstrução histórica dos serviços de água e esgoto na última década.¹¹ Estas técnicas são usadas para coletar informações, visando produzir um conhecimento científico à respeito da política pública de abastecimento de água e esgoto em Manaus. Trata-se de adquirir dados, buscando descobrir as raízes das principais contradições e desafios destes serviços em um campo minado de conflitos e interesses divergentes. O ciclo da pesquisa ainda não se fecha com a coleta de dados, devendo avançar para a análise dos dados recolhidos, mediante um procedimento apropriado.

¹¹ Yin (2005), apontando as vantagens da documentação para um Estudo de Caso, destaca fatores como, a estabilidade – pode ser revisada inúmeras vezes; a discrição – não foi criada como resultado do estudo de caso; a exatidão – contém nomes, referência e detalhes sobre um evento; e a ampla cobertura – longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos.

Diante do material coletado, fornecido pelas mencionadas técnicas de pesquisa, lançaremos mão da análise de discurso como procedimento técnico para tratar as evidências encontradas. Este procedimento adquiriu relevância no âmbito acadêmica na medida em que se afirmou “uma rejeição da noção realista de que a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir, ou descrever o mundo, e uma convicção da importância central do discurso na construção da vida social” (GILL, 2007, p. 244). Sob esta perspectiva subjaz a visão da linguagem como sendo ao mesmo tempo construída e construtiva (criadora). Assim, é necessário romper com os modelos de linguagens tradicionais “realistas”, onde a linguagem é tomada como sendo um meio transparente, um caminho relativamente direto para as crenças ou acontecimentos “reais”, ou uma reflexão sobre a maneira como as coisas realmente são.

Neste sentido, a linguagem é vista como prática social e a análise proposta busca ressaltar a “orientação da ação” ou “orientação da função” do discurso. Com efeito, para Gill (2007, p. 248), “as pessoas empregam o discurso para *fazer* coisas – para acusar, para pedir desculpas, para se apresentar de uma maneira aceitável, etc.”. Tudo isso traz à tona a relevância da linguagem na vida social, levando os analistas de discurso a buscarem na linguagem, não um meio de acesso à outra realidade (material, psicológica, etc.), mas a se interessarem pelo seu conteúdo e organização, buscando identificar as funções, ou atividades, da fala e dos textos, e explorando como elas são realizadas.

Explicitando a análise de discurso, Gill (2007) salienta também que como atores sociais, nós estamos continuamente nos orientando pelo *contexto interpretativo* em que nos encontramos e construímos nosso discurso para nos ajustarmos a esse contexto. Este, por sua vez, é empregado não simplesmente para se referir aos amplos parâmetros de uma interação, tais como *onde* e *quando* ela tem lugar e a quem a pessoa está falando ou escrevendo, mas também para atingir características mais sutis da interação, incluindo os tipos de ações que estão sendo realizadas, e as orientações dos participantes. Assim, o pesquisador está envolvido simultaneamente em analisar o discurso e em analisar o contexto interpretativo. Por último, Gill (2007) ressalta que a análise de discurso implica considerar a fala e os textos como organizados retoricamente. Trata-se de ver a vida social como

sendo caracterizada por conflitos de vários tipos. Como tal, grande parte do discurso está implicada em estabelecer uma versão do mundo diante de versões competitivas. A ênfase na natureza retórica dos textos dirige nossa atenção para as maneiras como todo discurso é organizado a fim de se tornar persuasivo.

Para melhor realizar o trabalho interpretativo, adotei o procedimento de sistematizar e ressaltar as palavras-chaves de cada entrevista, assim com os conceitos empregados, a fim de obter a dimensão da complexidade da questão analisada. A enunciação da questão e capacidade reflexiva dos atores entrevistados me permitiram formar um mosaico de problemas na distribuição da água em Manaus na sua forma mais perversa.

Analisando as falas e textos dos atores envolvidos na política de abastecimento de água e esgoto de Manaus, assim como os contextos em que eles estão inseridos, proponho identificar a conflitualidade existente neste setor, trazendo à tona os conflitos e contradições que envolvem esta questão em uma sociedade cada vez mais submetida às orientações do mercado. Caracterizo também as iniciativas da sociedade civil que se empenham por conservar estes serviços como bens públicos e sociais, lutando para que eles sejam adotados como direitos humanos e sejam acessíveis a todos os indivíduos. Esta luta ocorre em um contexto social em que se concebe naturalmente a existência de grandes setores sociais em situação de subcidadania, visando garantir os lucros empresariais.

1.3.

A fase de campo: diálogo com a realidade

Enquanto pesquisador, minha primeira inserção no campo de pesquisa ocorreu nos meses de abril, maio, junho e parte de julho de 2016,¹² quando me defrontei novamente com a precariedade dos serviços de água, de coleta e tratamento de esgoto em extensas partes da cidade. Importa descrever como ocorreu esta primeira inserção no campo de pesquisa, apresentando não somente as descobertas, mas também um pouco das dificuldades encontradas na pesquisa.

¹² Morando no Rio de Janeiro, depois deste primeiro período de trabalho de campo, retornei à cidade outras vezes, tanto para tratar sobre questões relacionadas às atividades da congregação dos jesuítas (Companhia de Jesus), quanto para realizar entrevistas e acessar documentos necessários para a pesquisa. Ao contrário desta primeira inserção, as que foram realizadas posteriormente corresponderam a períodos mais curtos, como um mês, 15 dias ou uma semana.

Já tendo conhecimento sobre os principais atores relacionados à problemática da água e portando uma carta de apresentação da PUC-Rio, eu logo procurei encontrar espaços nas agendas das instituições responsáveis, visando esclarecer as questões de fundo que influenciaram e que ainda influenciam a elaboração das políticas de abastecimento hídrico da cidade. Além dos órgãos oficiais responsáveis pelo setor, a pesquisa se estendeu às visitas e entrevistas com a população, sobretudo aos bairros das zonas Norte e Leste da cidade, pois nestas áreas da cidade se vive os maiores desafios no âmbito do saneamento básico.

O período da pesquisa coincidiu com a iniciativa da Câmara dos Vereadores, que havia programado uma série de Audiências Públicas em diversos bairros para discutir o problema do saneamento básico na cidade. Assistir essas Audiências Públicas foi importante, pois pude confirmar através de uma iniciativa do poder público, a pertinência da minha pesquisa para a cidade. Dessa forma, estes eventos confirmaram a percepção de que os direitos à água e ao saneamento básico eram violados, refletindo o déficit do acesso a alguns dos direitos sociais mais básicos na cidade.

As Audiências Públicas que presenciei nos bairros Terra Nova (15 de abril), União da Vitória (26 de abril) e Ouro Verde (05 de maio) foram realizadas em espaços pertencentes à Igreja Católica, onde se fizeram representar as diversas instituições responsáveis pelo saneamento básico da cidade (Prefeitura Municipal, Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas – ARSAM, Concessionária Manaus Ambiental, Sociedade Civil, Universidade Federal do Amazonas – UFAM), além dos moradores dos bairros e representantes de associações locais. Conduzidas pelo Vereador Prof. Bibiano (PT),¹³ as Audiências começavam com as apresentações dos componentes da mesa e, em seguida, ouviam-se os depoimentos dos moradores locais, destacando a precariedade de alguns serviços ou a total ausência de outros no que diz respeito ao saneamento básico.

Nesta época, recebi também o convite para participar de uma manifestação de moradores contra a falta de água no bairro de Santa Etelvina (Zona Norte), promovida pela Comissão de Moradores (08 de julho de 2016). Para fazer a co-

¹³ As Audiências Públicas foram promovidas pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara Municipal de Manaus, presidida pelo Vereador Prof. Bibiano (PT).

bertura desse protesto chamaram uma rádio local e sempre se referiam a mim como membro do Fórum das Águas, que viera apoiar a comunidade naquela manifestação. As entrevistas com os manifestantes confirmaram que o acesso à água ainda constitui um problema vivido diariamente pela população, contrariando o discurso da empresa Manaus Ambiental e da Prefeitura Municipal. A manifestação também mostrou como a população reage perante a falta de água na cidade, buscando se mobilizar, mesmo que tais mobilizações não sejam bem planejadas, falhem na articulação e tenham pouca abrangência e visibilidade.

Se com esses atores acima mencionados os contatos e entrevistas foram realizadas com relativa facilidade, com os representantes das instituições a interação foi bem mais desafiante. Os contatos com a ARSAM (Agência Reguladora) tiveram que ser marcados e remarcados várias vezes para eu poder conseguir as entrevistas almejadas. Com insistência, consegui realizar entrevistas com três agentes de diferentes setores. As entrevistas forneceram boa colaboração na pesquisa. Além de acessar documentos institucionais, eu tive a oportunidade de aprofundar questões importantes para o estudo, confirmando a percepção de que a falta de água ainda era um problema comum na cidade, além de abordar a questão das cobranças indevidas realizadas pela empresa.

O Ministério Público do Estado do Amazonas (MP-AM) constitui outro ator essencial na pesquisa em tela. Durante a minha participação no Fórum das Águas, estivemos inúmeras vezes nesta instituição, protocolando denúncias e buscando informações sobre as ações em andamento na Justiça. A relação do Ministério Público com a concessão privada do abastecimento de água e esgotamento sanitário teve início no ano 2000, durante o processo de privatização. Em 2016, eu procurei no MP informações sobre as ações contra a concessionária Manaus Ambiental em três promotorias: Promotoria de defesa do Patrimônio Público, Promotoria de defesa da Saúde Pública e Promotoria da defesa do Consumidor.

No MP-AM, eu pude acessar importantes documentos sobre o processo de privatização e a situação do sistema de abastecimento de água e esgoto na cidade, mas estas informações não foram facilmente adquiridas. Eu já havia percebido o isolamento do Ministério Público em relação à população, caracterizada por uma grande distância entre promotores e cidadãos, mas agora pude perceber este dis-

tanciamento de forma mais concreta. Receio que a mobilização da população é obstaculizada por este fator. Diante das dificuldades postas por algumas promotorias em conceder informações sobre os processos em andamento, a população é levada muitas vezes a desistir da luta por melhores condições de vida. Esta postura colide com a orientação fundamental do Ministério Público, que é zelar pelo cumprimento da constituição e pelo respeito aos direitos dos cidadãos.

O Programa Estadual de Proteção e Orientação ao Consumidor do Estado do Amazonas (PROCON-AM) também exigiu a minha paciência de pesquisador. Consegui marcar visitas à instituição (25 de maio de 2016 e 06 de junho de 2016), almejando informações sobre as reclamações recebidas referentes aos serviços de abastecimento de água na cidade de Manaus ao longo dos últimos anos. O meu objetivo era o de realizar um estudo evolutivo das demandas dos consumidores ao longo do período de privatização, para diagnosticar a qualidade dos serviços e a satisfação da população em relação a eles. O resultado não surpreendeu: a partir do ano 2006, em que se começou a fazer o Ranking das vinte empresas mais denunciadas no PROCON-AM, somente os anos 2014 e 2015 a Manaus Ambiental não ocupou o primeiro lugar em reclamações. Mesmo nesses anos a colocação da empresa ficou em 2º e 3º lugares, respectivamente.

Torna-se cada vez mais claro que a gestão privada do abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus pode ser caracterizada como, “descaso estrutural e sistemático”, contrariando a concepção de que privatização é sinônimo de eficiência.¹⁴ Segundo Octávio Ianni (1996), o pensamento economicista preconiza que “quanto mais livre o mercado, maior o seu dinamismo, maiores os seus benefícios, melhores os seus resultados”, mas o que tenho notado é que no contexto manauara a privatização dos serviços de água e esgoto não está correspondendo às expectativas geradas e propagadas no período em que ocorreu a venda da subsidiária municipal Manaus Saneamento. As informações colhidas no período de pesquisa de campo apontam para o fato de que em Manaus a privatização do abastecimento de água tem contribuído para a manutenção de uma cidadania precária, em que as pessoas mais pobres não têm acesso ao bem mais básico.

¹⁴ EDITOR, Privatizações vão melhorar a eficiência da economia, diz Meireles. **Portal O Globo**. 13 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://o.globo.globo.com/>>, Acesso em: 14 de novembro de 2016.

A transformação da água em mercadoria implica favorecer a apropriação da água pelas classes mais abastadas da sociedade e classificar/desclassificar aqueles que não possuem dinheiro para pagar como subcidadãos. Para Jessé Souza (2012), em sociedades periféricas como a brasileira, a configuração do “*habitus precário*”¹⁵ implica a existência de redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subcidadãos e isso sob a forma de uma evidência social insofismável, tanto para os privilegiados como para as próprias vítimas da precariedade. A privatização da água gera um segmento da sociedade à margem da cidadania, promovendo uma subcidadania, na qual se enquadram aqueles que vivem de forma precária para manter o lucro da empresa.

A desigualdade social subjacente à organização da sociedade manauara se expressa na desigualdade da distribuição de água, produzindo um segmento da sociedade às margens dos direitos fundamentais. Para justificar essa contradição, geralmente se recorre ao discurso moralizante, que busca denegrir os segmentos populacionais menos favorecidas, sem condições econômicas de se integrarem à lógica capitalista da privatização dos serviços públicos. Na Audiência Pública do bairro Novo Aleixo (15 de abril de 2016), o representante da concessionária Manaus Ambiental criticou as ligações clandestinas realizadas nos bairros mais pobres da cidade, qualificando essas ações como “roubos” e “falta de cidadania”. Diante desse discurso moralizante/desmoralizante contra os indivíduos mais pobres da sociedade, os moradores das zonas norte e leste expressaram a sua indignação, dizendo que, “mesmo com esse sofrimento que vivemos aqui, nós ainda passamos por mentirosos e ladrões”.¹⁶

Expressão histórica da desigualdade materializada nas diversas instituições, a injusta distribuição da água potável em Manaus tem imprimido nos seus habitantes o sentimento de abandono da parte dos poderes públicos e a percepção de que os seus direitos são constantemente violados. Isso impede a fruição da cidadania, enquanto resultado da identificação dos moradores com a cidade e invia-

¹⁵ **Habitus precário:** Enquanto construção da sociedade, o *habitus* precário mantém e legitima as desigualdades sociais à medida que incorpora o abandono e a privação social como modo de existência socialmente consentido. Naturaliza-se um estilo de vida precário e subalterno, alijando grandes setores da sociedade dos direitos essenciais.

¹⁶ José (nome fictício), Casado, Morador do Bairro João Paulo (Zona Leste), Entrevista realizada em 19 de outubro de 2016.

biliza a distribuição equitativa dos bens que formam a base material da existência. Nas entrevistas realizadas, a pergunta sobre o direito à água provocava risos irônicos nos informantes, transmitindo a ideia de que eles tinham desconhecimento e até desprezo pela formalidade deste direito, uma vez que era algo que se encontrava somente no papel, não tendo a menor incidência na vida concreta deles. Por outro lado, foram observadas atitudes positivas em que as pessoas se reuniram para reivindicar o direito à água, buscando a sua implantação.

Essas situações visualizadas no período de pesquisa de campo expressam alguns dos desafios que o direito à água encontra para ser implantado em Manaus. Confirma-se que a gestão do abastecimento de água na cidade tem sido realizada de forma precária, beneficiando pequenos setores da sociedade (políticos e empresários) e violando direitos essenciais do povo manauara. A privatização promoveu a introdução da lógica do mercado na Amazônia, incentivando a apropriação privada dos recursos naturais e gerando o sofrimento para muitos que não conseguem acessá-los.

Tomando este contexto como pano de fundo, eu abordo no 2º capítulo desta tese o avanço do capitalismo sobre a Amazônia. Trata-se de caracterizar o processo de transformação do capitalismo, a partir dos anos 1970, mediante a adoção das políticas e práticas neoliberais, sem deixar de considerar as diferenças entre regiões e países. Como resultado desta transformação, é patente o crescimento das desigualdades sociais, refletidas na produção das cidades. Esse processo se estendeu ao território amazônico, aprofundando a desigualdade urbana e incorporando os recursos naturais ao ciclo da acumulação capitalista, recorrendo às estratégias de espoliação urbana e mercantilização da natureza.

O capítulo 3º descreve como o ímpeto democrático, proveniente das lutas pela redemocratização brasileira, promove o avanço dos direitos sociais, viabilizando a inserção do Estatuto da Cidade na Constituição de 1988. Apesar da prevalência das forças do mercado, é possível perceber, na esteira da atuação dos movimentos democráticos, o reconhecimento de alguns direitos fundamentais, entre eles o direito ao saneamento básico, inscrito na Lei 11.445/2007.

O capítulo 4º, retomando a história de Manaus, descreve o processo de dominação e exploração das populações amazônicas. Neste processo gerou-se uma sociedade radicalmente desigual e injusta, lançando expressivos setores da sociedade em condições de subcidadania. Mostrarei que esta situação ainda perdura, atravessando os diferentes ciclos de desenvolvimento da cidade. A persistência desta desigualdade é também viabilizada pela apropriação dos serviços públicos de água e esgoto por parte das empresas capitalistas, visando à produção de lucros e excluindo as populações mais pobres do direito à água e ao saneamento básico.

No 5º capítulo, o controle da água é abordado como objeto de disputa entre duas correntes e forças políticas e sociais antagônicas: aquela que defende a água como bem público e direito social e aquela que a considera como mercadoria. As ações destes movimentos são visualizadas na Organização das Nações Unidas, onde o primeiro grupo consegue que a água e o saneamento básico sejam reconhecidos como direito humano. Descrevo também este conflito em Manaus, onde o grupo privatizante obtém a vitória, adquirindo a concessão dos serviços de água e esgoto da cidade.

Nos capítulos 6º e 7º, as políticas públicas de abastecimento de água e esgoto de Manaus são identificadas como arenas de conflitos, lugar de intervenção dos diversos atores, que lutam pelo controle da água. O capítulo 6º caracteriza os atores do mercado e o capítulo 7º aborda a atuação dos atores estatais. Embora sendo atores diferentes, com objetivos distintos, percebe-se que os primeiros exercem forte influência sobre os segundos, impondo a prevalência do paradigma mercadológico. A sociedade manauara é cada vez mais submetida aos valores do mercado, em detrimento da qualidade de vida da maioria da população.

No capítulo 8º, descrevo a atuação de coletivos da sociedade civil manauense, que resistindo às forças privatizantes do mercado, buscam proteger e implantar o direito à água na cidade. Sem o apoio do Estado, estas iniciativas buscam frear o avanço do capital, opondo-se à mercantilização da água e lutando pela universalização do abastecimento de água e esgoto. As atuações dos movimentos de luta pela moradia (UNMP e MNLM), do Fórum das Águas de Manaus e a Gestão Comunitária do bairro Antônio Aleixo, mostram como a sociedade civil busca responder aos contrastes e desafios do acesso à água em Manaus.

No capítulo conclusivo reúno os principais achados ao longo da pesquisa, sem querer exaurir o assunto. O ciclo da pesquisa não se fecha, pois toda pesquisa produz conhecimento e gera novas perguntas. Posso entrevê como parte deste labor intelectual a agradável experiência de aprofundar o conhecimento da realidade, interagindo com os atores que a constroem. Esta interação mostrou que por mais fixa que a realidade pode parecer, a mudança será sempre possível, pois os atores estão em constante transformação.

2.

A Amazônia como fronteira da expansão capitalista

O presente capítulo aborda as transformações contemporâneas do capitalismo indicando como elas interferem na sociedade, especificamente, na produção e reprodução das cidades da Amazônia. Trata-se de verificar como o capitalismo busca se expandir para a região da Amazônica, transformando as cidades e os seus serviços coletivos em mercadoria, para viabilizar a acumulação de riqueza, acarretando a segregação social. Nesta dinâmica, as periferias e os recursos naturais são usados como estratégias do capital para sua manutenção e constante crescimento. Em Manaus, recorrendo ao processo espoliativo, o Mercado, com o apoio do Estado, intervém no setor do saneamento básico, mais especificamente, nas políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, promovendo a mercantilização da água e ocasionando a exclusão dos setores mais pobres da população do acesso a este bem essencial.

2.1.

A globalização contraditória

A partir da década de 1970, o modo de produção capitalista adquiriu um novo impulso, apoiando-se nas inovações tecnológicas, na criação de novos produtos, na reconfiguração da divisão internacional do trabalho, assim como na mundialização dos mercados. Liszt Vieira (2013) percebe um crescimento do comércio e do investimento internacional mais rápido do que o da produção conjunta dos países, o que ampliou as bases internacionais do capitalismo e uniu o conjunto do mundo num círculo único de reprodução das condições humanas de existência. Para este autor, apoiando-se na expansão da tecnologia da informação, esta nova era elevou os processos econômicos, empresariais e os mercados financeiros ao primeiro plano e universalizou aspirações e utopias ocidentais, marginalizando estruturas sociais, processos e movimentos sociais particulares.

Além de visualizar a criação de uma sociedade informatizada baseada na indústria da comunicação, que modificou as experiências do tempo e do espaço, a natureza das cidades e as relações entre as culturas, Touraine (1996) também destaca como elemento constitutivo da globalização a internacionalização do capital financeiro, que auferia mais lucros na movimentação de capitais do que no inves-

timento produtivo. Avançando na sua análise, Touraine constata a emergência de novos países industriais, como os Tigres Asiáticos, que associam abertura econômica do mercado com rígido autoritarismo político. Enfim, como característica da globalização, o autor ressalta a forte influência cultural norte-americana no resto de mundo.

Vieira (2013) assegura que os agentes mais dinâmicos da globalização são os conglomerados e empresas transnacionais que dominam a maior parte da produção, do comércio, da tecnologia e das finanças internacionais. Para ele, o mercado, impulsionado por estes agentes, se tornou a matriz estruturadora da vida social e política da humanidade, sobrepondo-se às fronteiras nacionais. Neste contexto, as virtudes do mercado são mobilizadas como valores universais e o mercado financeiro comanda cada vez mais a economia global. As grandes corporações decidem sobre câmbio, taxa de juros, rendimento da poupança, dos investimentos e preço de *commodities*.

Trata-se de perceber que, na década de 1970, como resposta à grave crise de acumulação de capital e ao avanço das tendências socialistas, as elites econômicas em articulação com os Estados de várias partes do mundo recorrem às práticas neoliberais como forma de retomar o crescimento e a estabilidade econômica do mundo capitalista. Obtendo sucesso na restauração do poder das elites econômicas, a doutrina neoliberal passa a configurar essencialmente a política e a economia da sociedade global, ampliando a extensão do mercado competitivo, mas elevando os níveis de desigualdades sociais (HARVEY, 2014). A teoria neoliberal, desta forma, é transformada na diretriz central do pensamento e da administração econômicas. Para Harvey (2014a), o neoliberalismo é caracterizado, em primeiro lugar, por

práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2014, p. 12).

Segundo este autor, a teoria neoliberal preconiza que as liberdades individuais e as capacidades empreendedoras encontram na propriedade privada, nos livres mercados e no livre comércio as condições necessárias para o seu desenvolvimento. Somente os mercados proporcionariam o ambiente apropriado para se

alcançar a realização do bem-estar humano. É neste ambiente de estímulo aos mercados que Vieira (2013), ao caracterizar a globalização, identifica ampla adesão às políticas de privatização das empresas públicas, à desregulamentação e flexibilização dos mercados, à agudização da concorrência internacional entre capitais privados e capitalismo nacionais, compondo um quadro que acelera a internacionalização do capitalismo. Todos esses processos são considerados pelos neoliberais como elementos necessários para o bom funcionamento da sociedade e a promoção do bem-estar social. O neoliberalismo sustenta que o bem-estar social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações do mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado.

Harvey (2014) também destaca o papel fundamental do Estado nas práticas neoliberais, pois compete a ele criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. Além de criar mercados onde não existe (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado da saúde), o Estado deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedades individuais e para assegurar o funcionamento apropriado dos mercados. No entanto, de acordo com a referida teoria, as intervenções do Estado devem se reduzir ao mínimo possível, deixando o campo livre para a atuação do mercado. Tais intervenções estatais seriam distorcidas e viciadas, no que se refere à dinâmica e à multiplicação dos negócios, das atividades econômicas, do progresso tecnológico, pela falta de informações ou pela atuação de grupos de interesse.

Buscando descortinar as dimensões teóricas e ideológicas das configurações e movimentos da sociedade global, Octávio Ianni (1996) revela que os principais guardiões dos ideais e das práticas neoliberais têm sido o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ou Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial de Comércio (OMC). Os consensos construídos por estas entidades geram diretrizes, ancoradas pela ideologia da globalização, sendo transmitidas aos canais de formação das políticas de governos nacionais e grandes corporações. Parte deste consenso caminha através de organismos oficiais como a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) e o Grupo dos sete países mais ricos do mundo (G-7).

Segundo o autor, o impacto estrutural desta centralização de influências nas políticas de governos nacionais converte o estado nacional em uma agência para o ajustamento das práticas e políticas da economia nacional às exigências estabelecidas pela economia global.

O neoliberalismo articula os interesses dos grupos, classes e blocos de poder organizados em âmbito mundial, com ramificações, agências ou sucursais em âmbito regional e até mesmo local. Ianni (1996) esclarece que estas estruturas mundiais de poder, tais como as corporações transnacionais e as organizações multilaterais, com frequência agem de modo concertado ou consensual. Sob esse aspecto, o neoliberalismo revela como se desenvolve a globalização pelo alto, ou de cima para baixo, sempre privilegiando a propriedade privada, a grande corporação, o mercado livre de restrições políticas, sociais ou culturais, a tecnificação crescente e generalizada dos processos de trabalho e produção, a produtividade e a lucratividade.

As corporações ou conglomerados da sociedade global sempre operam com base em rigorosos e sofisticados sistemas de planejamento. Essas organizações mobilizam ciência e técnica para diagnosticar, definir fins e meios, estabelecer prioridades e pôr em prática os seus projetos. Elaboram os seus mapas do mundo, as suas geoeconomias, independentemente dos assalariados e governos locais ou subordinando-os. Desenvolvem-se como poderosos centros mundiais de poder. Muitas vezes, se impõem aos governos nacionais, influenciando as suas políticas ou provocando a sua desestabilização. Operam de cima para baixo, à revelia dos povos e coletividades que compõem a maioria da população mundial. Segundo Ianni (1996), este é o reino da intolerância, do autoritarismo, do neofascismo, do neonazismo e de outras manifestações políticas, enraizadas nas graves desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais que se desenvolvem por todo o mundo.

Para estimular a acumulação de capital, a partir dos anos 1970, o neoliberalismo foi adotado de modo gradual, mas a maioria das nações só o fez parcialmente. Segundo Harvey (2014), o progresso geral da neoliberalização foi realizado de forma desigual, dependendo de quão favorável fosse o clima de negócios em cada lugar, mas tendo os mercados financeiros como elemento fundamental.

Outro elemento que impulsionou este processo refere-se à abertura do fluxo de capital, favorecida não somente pela redução dos custos de transporte e comunicações, mas também pela gradual diminuição das barreiras ao movimento do capital e das mercadorias. Com o grau de neoliberalização sendo cada vez mais considerado pelo FMI e pelo Banco Mundial como uma medida de bom clima de negócios, houve um aumento da pressão sobre todos os Estados para que adotassem reformas neoliberais (HARVEY, 2014).

Harvey (2014) atribui o progresso do neoliberalismo também ao complexo “Wall Street – FMI – Tesouro dos Estados Unidos”, que conseguiu persuadir, iludir e forçar muitos países em desenvolvimento a seguir o caminho neoliberal, nos anos 1980 e 1990. Esta estratégia era posta em andamento à medida que os Estados Unidos ofereciam através de acordos bilaterais, o seu grande mercado de consumo, ostentando a sua ascensão econômica. Por fim, o sucesso do neoliberalismo deve-se à forte influência ideológica promovida pelos departamentos de economia das universidades norte-americanas, que aceitaram amplamente este modelo político-econômico, enfatizando o controle da inflação e a solidez das finanças públicas (em vez do pleno emprego e das proteções sociais) como objetos primordiais da política econômica (HARVEY, 2014).

Ao abordar o processo de globalização do capitalismo, Maricato (2009) é enfática em ressaltar que nos países capitalistas centrais, o neoliberalismo gerou efeitos muito diferentes daqueles engendrados nos países periféricos. Para contextualizar a situação, a autora lembra que, entre os anos 1940 e 1960, os países centrais conseguiram construir o Welfare State, adotando políticas que asseguraram a elevação do padrão de vida dos trabalhadores. Estes países iniciaram a reestruturação produtiva a partir de uma base de pleno emprego ou de direitos universais relativamente extensos. Os países periféricos do capitalismo pouco avançaram na construção do Welfare State, iniciando a sua reestruturação produtiva numa base em que os direitos eram privilégios de alguns e onde a maioria da população nunca conheceu os direitos universais: emprego, previdência, saúde, educação e habitação (MARICATO, 2009).

A desigualdade trazida pela globalização aprofunda e diversifica a desigualdade em sociedades historicamente desiguais. Segundo Maricato (2009), se

para os países centrais a globalização significa a quebra do contrato social, para os países periféricos, ela implica uma nova relação de dominação e exploração. Uma dinâmica regional é construída sob forte determinação por meio de ações que desrespeitam culturas locais ou nacionais, ignoram a ética, etnias, raças, religiões ou a sustentabilidade ambiental. Para quem não é o império ou o seu aliado, a globalização é um grande *tsunami*, que varre o que encontra pela frente. Com a apropriação das novas tecnologias, as chamadas cidades globais foram dando lugar a uma realidade cruel: aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, privatizações e mercantilização de serviços públicos e aumento da desigualdade social (MARICATO, 2009).

O Consenso de Washington expressa a forma como o ideário neoliberal é introduzido na América Latina, visando sintonizar as políticas econômicas e sociais da região aos princípios do capitalismo internacional. Reunidos,¹⁷ em 1989, na cidade de Washington, representantes do governo norte-americano, das organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, BID) e dos países emergentes elaboraram uma receita pautada nos seguintes tópicos: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação e propriedade intelectual (MARICATO, 2002). Referendada pelo governo dos Estados Unidos, a recomendação da implantação destas políticas foi posta como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.

A ação de economistas e cientistas políticos latino-americanos formados em universidades estadunidenses também contribuiu para a assimilação dos pressupostos neoliberais na América Latina. Maricato (2009) ressalta que o sucesso das ideias e práticas promovidas pelo Consenso de Washington foi favorecido pelo mimetismo intelectual latino-americano, ou seja, a valorização das propostas de origem externa e o desprestígio das propostas de origem endógena. Para a autora, a memória intelectual e profissional sempre foi solapada ao longo da história latino-americana em nome das teorias produzidas nas prestigiadas universidades

¹⁷ Em 1989 ocorre a queda do Muro de Berlim, o emblema do mundo bipolarizado entre EUA e URSS (Bloco capitalista e bloco comunista). Este evento é resultado do progressivo desmoronamento das hegemonias construídas durante a guerra fria, do declínio das superpotências mundiais, do envelhecimento das alianças e acomodações estratégicas e táticas sob as quais desenhava-se o mapa do mundo (IANNI, 1996).

estrangeiras, contribuindo para que a proposta do Consenso de Washington formasse um verdadeiro exército de ativistas na região.

No que se refere ao contexto nacional, apesar da crescente força de sindicatos e movimentos sociais, eles permaneceram atores marginais na arena política brasileira ao longo dos anos 1990, especialmente na época do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), período de enraizamento do projeto neoliberal (ROLNIK, 2015). Segundo Raquel Rolnik, em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 ou as demandas dos movimentos sociais, a agenda governamental dos anos 1990 estava focada no retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado. Maricato (2014) confirma esse diagnóstico, frisando que durante 8 anos, o governo FHC liderou um movimento neoliberal em perfeita consonância com as orientações emanadas do Consenso de Washington. Substituiu-se o modelo varguista de Estado forte e de fortalecimento das empresas estatais pelo Estado baseado no trinômio liberalização, privatização e desregulação. Para a autora, essa mudança permitiu uma gigantesca transferência de ativos do Estado para o mercado abrindo setores estratégicos para o capital internacional: finanças, telefonia, mineração e energia.

Se as decisões dos formuladores de política pública, em nível nacional, e os padrões de intervenção estatal eram cada vez mais submetidos às condições e aos princípios estabelecidos por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, a resposta às necessidades sociais foi viabilizada pela promoção do acesso a bens e serviços por meio da relação de mercado (ROLNIK, 2015). Essa prática ganha adesão mais forte a partir da década de 1990, mostrando a perversidade do novo paradigma ao colocar as potencialidades da sociedade civil a serviço da economia de mercado. O argumento da eficiência do empreendedorismo privado tornou-se uma das pedras de toque da economia política hegemônica e a linguagem dos direitos sociais e da cidadania foi progressivamente substituída pela linguagem da inclusão pelo consumo (ROLNIK, 2015).

2.2.

A cidade desigual na sociedade global

Mike Davis inicia o seu livro *Planeta Favela* (2006), frisando o enorme crescimento das cidades e surpreendendo as previsões estatísticas de organizações internacionais, como o Clube de Roma (Relatório Limites do Crescimento, 1972). Enquanto a população das zonas rurais chega ao seu limite, começando a encolher, as cidades se expandem exorbitantemente, sendo responsáveis por quase todo o crescimento populacional do mundo, cujo pico, de cerca de 10 bilhões de habitantes, espera-se que aconteça em 2050.

Harvey (2014a), ao estudar a relação entre o desenvolvimento capitalista e a urbanização, afirma que o capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir em sua busca de lucro e para sua própria sobrevivência. Com esta afirmação o autor defende que a cidade desempenha um papel essencial na realização da acumulação capitalista. Sob a égide das políticas neoliberais, as próprias cidades se tornaram mercadorias em um mundo no qual o consumismo, o turismo, as atividades culturais e baseadas no conhecimento, assim como o eterno recurso à economia do espetáculo, tornaram-se aspectos fundamentais da economia política urbana.

Seguindo este raciocínio, César Santos (2015) lança luzes sobre a mobilização do espaço urbano como centro estratégico de acumulação contemporânea. Trata-se não somente de reconhecer a materialidade do espaço urbano como elemento essencial para o fundamento da economia, mas também de destacar que as novas configurações da cidade trazidas pelo processo de globalização (financeirização da economia, flexibilização do processo produtivo, crise dos Estados, desenvolvimento das tecnologias de transporte e comunicação) transformaram as metrópoles em ambientes propícios para a realização de negócios. Neste sentido, o autor concebe que as metrópoles contemporâneas são buscadas como lugares privilegiados para a realização dos investimentos dos mais altos círculos produtivos, terciários e financeiros.

Na sua reflexão sobre a acumulação capitalista na era da globalização, este autor desenvolve o seu pensamento adotando o conceito de produção do espaço urbano, indicando que a cidade tornou-se estratégia de acumulação do capital ao

ser tomada como objeto dos grandes negócios. Nas dinâmicas do capitalismo contemporâneo,

não se trata, portanto, de observar os processos, as dinâmicas, os objetos e as ações que ocorrem no espaço urbano para qualificá-lo atualmente, mas de reconhecer a pertinência do processo mesmo de produção e reprodução do espaço urbano no centro das estratégias de acumulação contemporânea. É nesse sentido que a cidade não é tomada meramente como lugar dos negócios, mas é, ela mesma, o próprio negócio que se realiza a partir da produção do espaço urbano (SANTOS, 2015, p. 34).

Nesta concepção de cidade como negócio, o autor frisa que o setor imobiliário é o segmento que mais se destaca na concretização desse novo paradigma urbano. Tanto a construção de modernos e eficientes prédios de escritórios para a locação quanto a venda de imóveis residenciais de alto padrão têm alimentado o impulso dado a este setor nos últimos anos. Numa associação com o setor de construção civil e atraindo investidores provenientes de outros ramos da atividade econômica, o segmento imobiliário metropolitano aparece como um importante ramo para a realização dos lucros, fazendo da produção e reprodução da cidade um excelente negócio. Neste projeto, tanto a requalificação dos espaços para o desenvolvimento de uma atividade terciária ligada às mais modernas formas de gestão empresarial e de fundos, quanto a gentrificação aparecem como poderosas forças de transformação do espaço e respondem a expectativas de realização de lucros no setor imobiliário.

Evidencia-se também a aproximação deste setor com os mercados de capitais. Segundo o mesmo autor, a criação de ativos financeiros lastreados em ativos imobiliários deu conta de uma grande diversidade de produtos que atingiu investidores de diversos portes e perfis nas cidades. Para ele, a partir desses vínculos entre produção e reprodução do espaço urbano e o mercado de capitais, as dinâmicas sociais nos grandes centros urbanos passaram a respeitar as exigências dos segmentos financeiros, que atendem as expectativas dos capitais financeiros que circulam na escala global com grande fluidez. A remoção de bairros e moradias e a instalação de uma cambiante morfologia urbana nas metrópoles seguem à risca os parâmetros exigidos da rentabilidade do capital. A vida nas metrópoles aparece submetida ao padrão de relacionamento dominado pelas finanças.

Rolnik (2015) também defende esta posição, evidenciando a forte presença do sistema financeiro na produção do espaço construído, inclusive na moradia. A partir deste contexto, a autora afirma que a propriedade imobiliária em geral e a habitação em particular configuram umas das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro, levando as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como bem social e de cidade como um artefato público. Para Rolnik, as políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformar em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza.

Maricato (2009) também retrata este movimento de transformação da cidade em mercadoria, impulsionado pelas políticas neoliberais consubstanciadas no chamado Planejamento Estratégico. Se o Consenso de Washington representa o enraizamento do ideário neoliberal na América Latina, mediante a adequação das políticas econômicas regionais ao capitalismo internacional, o Planejamento Estratégico, segundo a autora, constitui a receita para as cidades se alinharem aos tempos de reestruturação produtiva, subordinando-se às exigências do processo de acumulação capitalista.

Sob esta lógica, compete ao Planejamento Estratégico, de acordo com a autora, cumprir o papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço livre para a sua intervenção. Ele incorpora a noção da cidade autônoma, que busca instrumentalizar-se para competir com as demais na disputa por investimentos, se especializando na arte de produzir renda. Para tanto, a cidade deve ser preparada, e apresentar alguns serviços e equipamentos exigidos de todas as cidades globais, tais como, hotéis cinco estrelas, centros de convenções, polos de pesquisa tecnológica, aeroportos internacionais e megaprojetos culturais. Somente assim ela será vendida com competência, tornando-se objeto de negócio, visando atrair investidores dos diversos setores da economia.

Os projetos de reestruturação urbana ocorrem sempre a partir da articulação dos interesses do poder público com os interesses de diversos segmentos capitalistas locais ou mundiais (SANTOS, 2015). No contexto geral, essa associação entre o poder público e o poder privado é observada por Harvey (2014) quando

ele descreve o papel do Estado numa sociedade pautada pelas políticas neoliberais. Segundo este autor, num Estado liberal cabe às instituições estatais garantir o funcionamento apropriado dos mercados, através da disponibilização de estruturas e funções militares, de defesa e jurídica requeridas para garantir direitos e propriedades individuais. Com a adoção dos programas neoliberais de desregulação, privatização e redução de gastos públicos, o mercado amplia a sua intervenção na sociedade, mercantilizando serviços antes considerados como direitos, tais como moradia, transporte e saneamento básico. Isso promove cada vez mais a fusão entre o mercado e a sociedade, constituindo o mercado da cidadania,¹⁸ que se consolida no Brasil a partir dos anos 1990.

Observando a relação entre Estado e poder privado no processo de produção da cidade e da moradia, Rolnik (2015) registra em diversos países situações em que o Estado realiza a expropriação de terras públicas para a implantação de projetos urbanos de alta rentabilidade, alegando razões de interesse público. Além disso, a autora destaca a crescente mobilização das “parcerias público-privadas” (PPPs) como estratégia de gestão e promoção do desenvolvimento urbano. Abrangendo um vasto campo de associações entre instituições governamentais e empresas para a consecução de objetivos comuns específicos, as PPPs têm um caráter societário estabelecido por contrato e vem sendo cada vez mais usadas em projetos de modernização da infraestrutura ligados à competitividade dos sistemas urbanos.

Segundo Rolnik, a justificativa para essas parcerias fundamenta-se no argumento da escassez de recursos para financiar os projetos e na ausência de competências técnicas, agilidade, flexibilidade e capacidade de gestão das administrações públicas para implementar projetos de grande complexidade. A autora observa, no entanto, que tais empreendimentos são comumente conduzidos e financiados pelo Estado. Além disso, os riscos são assumidos pelo Estado, que geralmente também é o responsável por cobrir os déficits. Diante desta realidade, Rolnik con-

¹⁸ **Mercado da cidadania:** a política se converte em planejamento, em técnica, e realiza-se numa engenharia social que localiza e focaliza os pobres, transformando-os em público-alvo. Neste contexto, ocorre a negação da questão social enquanto questão política, sua substituição por técnicas objetivas, focalizadas e imediatas de gerenciamento da desigualdade. Nesse sentido, o Estado delega ao capital privado, não somente a gestão dos bens públicos, mas também a gestão da política (ABÍLIO, 2011).

clui que esses projetos são mais justificados pelo objetivo de extrair renda da terra através de um processo de criação ou revalorização de localidades do que a menor capacidade gestora do Estado.

David Hall (2015), respaldado por numerosos casos e estatísticas, também expõe as fragilidades das PPPs mostrando que elas são ótimas oportunidades para as empresas privadas obterem rendas à custa do Estado durante os longos períodos previstos pelos contratos. Além de constatar a corrupção e a concessão de favores governamentais para amigos e familiares ligados às empresas associadas, o autor frisa que essas empresas também se beneficiam subavaliando os valores iniciais de investimento dos projetos, sendo que os valores reais correspondem à cifras muito superiores. Nas licitações também costuma-se exagerar os índices de demanda dos serviços a serem realizados como forma de pressionar os poderes públicos pela contratação de PPPs. Além disso, Hall não deixa de citar nos contratos das PPPs problemas como a falta de transparência, os impactos negativos no meio ambiente e as questões trabalhistas, além de os serviços públicos serem geridos pela lógica da maior rentabilidade das empresas, relegando ao segundo plano as questões dos direitos sociais e ambientais envolvidos.

No contexto da neoliberalização da sociedade contemporânea, Harvey (2014a) percebe que a urbanização constitui um fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle do uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos. Nesse sentido, o autor constata que graças às inovações financeiras¹⁹ das últimas décadas,

quase todas as cidades do mundo testemunharam a explosão imobiliária que favoreceu os ricos – quase todas deploravelmente parecidas – em meio a um turbilhão de migrantes miseráveis, à medida que o campesinato rural era desapropriado pela industrialização e comercialização da agricultura (HARVEY, 2014a, p. 42).

As falhas desse sistema são demasiado evidentes. Harvey mostra que os *booms* imobiliários, que promoveram a visibilidade de grandes cidades, tais como Cidade do México, Santiago do Chile, Mumbai, Johannesburgo, Seul, Taipei,

¹⁹ **Inovações financeiras:** introduzidas na década de 1980, particularmente a securitização e as grandes campanhas promocionais de hipotecas locais para vendê-las a investidores de todo o mundo, bem como a criação de novas instituições financeiras que fomentam o surgimento de um mercado hipotecário secundário e a emissão e venda de obrigações de assunção de dívida (HARVEY, 2014).

Moscú, Londres, Los Angeles, San Diego e Nova York, se originaram de projetos urbanísticos assombrosos e criminosamente absurdos, à medida que tomaram para si, da maneira mais ostensiva possível, os excedentes de capital, adotando práticas socialmente injustas e ambientalmente prejudiciais.

Como resultado da busca desenfreada pelo lucro, baseada numa ética neoliberal individualista, as cidades contemporâneas foram transformadas em máquinas de produzir renda, desconsiderando a função social da mesma, o que levou Harvey (2014a) a dizer que “vivemos cada vez mais em cidades divididas, fragmentadas e propensas ao conflito”. Para o autor, a guinada neoliberal recuperou o poder de classe das elites mais abastadas,²⁰ promovendo uma crescente polarização na distribuição de riqueza e poder, indelevelmente inscritos nas formas espaciais das cidades. Estas se transformam em cidades de fragmentos fortificados, de comunidades muradas e de espaços públicos mantidos sob vigilância constante.

Nos países em desenvolvimento, os bairros ricos das cidades contam com todo tipo de serviços, como escolas exclusivas, campos de golfe, quadras de tênis e patrulha de policiamento privado ininterrupta nas ruas, mas veem-se cercados por assentamentos ilegais onde a água só é disponível nas fontes públicas, não há serviços básicos de saneamento, a eletricidade é pirateada por poucos privilegiados, as estradas se transformam em lamaçais sempre que chove, e onde o compartilhamento de uma mesma casa por várias famílias é a norma (HARVEY, 2014a).

Acompanhando o fenômeno da explosão populacional no planeta, Davis (2006) visualiza o surgimento de megacidades (com mais de 8 milhões de habitantes) e de hipercidades (com mais de 20 milhões de habitantes) nos países em desenvolvimento, destacando o intenso processo de favelização,²¹ como expressão da desigualdade socioeconômica dominante. Atento aos efeitos perversos do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado, o autor prevê que “o preço dessa nova ordem urbana será a desigualdade cada vez maior, tanto dentro de cidades de diferentes tamanhos e especializações econômicas quanto

²⁰ Em fins de 2009 (depois que o pior da crise chegara ao fim), havia 115 bilionários na China, 101 na Rússia, 55 na Índia, 52 na Alemanha, 32 na Grã-Bretanha e 30 no Brasil, além de 413 nos Estados Unidos (HARVEY, 2014, p. 48).

²¹ **Favela** (Definição utilizada pela ONU): lugares caracterizados por excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado à água potável e condições sanitárias e insegurança da posse da moradia (DAVIS, 2006, p. 33).

entre elas” (DAVIS, 2006, p. 18). Para ele, o rápido crescimento urbano, promovido pelo processo de desregulamentação agrícola e da disciplina financeira estimulou a produção em massa de favelas, de forma que a “urbanização” tornou-se sinônimo de “favelização”.

Segundo Davis, os favelados, embora sejam apenas 6% da população urbana dos países desenvolvidos, constituem 78,2% dos habitantes urbanos dos países menos desenvolvidos. Retratando o crescimento das favelas no hemisfério sul, a partir dos anos 1970, Davis alude à situação da Cidade do México, que no final do século XX, até 60% do crescimento da cidade resulta de pessoas, que constroem heroicamente suas próprias moradias em terrenos periféricos sem uso, enquanto o trabalho informal de subsistência se destaca em relação ao total de empregos. Sobre o Brasil, o autor relata que

as favelas de São Paulo – meros 1,2% da população em 1973, mas 19% em 1993 – cresceram na década de 1990 no ritmo explosivo de 16,4% ao ano. Na Amazônia, uma das fronteiras urbanas que crescem com mais velocidade em todo o mundo, 80% do crescimento das cidades tem-se dado nas favelas, privadas, em sua maior parte, de serviços públicos e transporte municipal (DAVIS, 2006, p. 27).

Na era da hegemonia do pensamento e das práticas de gestão neoliberal, a sociedade global, unificada pela expansão do capitalismo, encontra na produção da cidade a estratégia mais adequada para aprofundar o processo de acumulação e concentração de riqueza, contribuindo para a generalização da precária qualidade de vida nas cidades, sobretudo nos países em desenvolvimento. Atribuindo esta situação aos governos locais e às classes mais abastadas, que promovem a urbanização informal e precária, Davis (2006) não deixa de conferir parte dessa responsabilidade às agências multilaterais (FMI, Banco Mundial), que desempenham o papel de “cão de guarda financeiro do Terceiro Mundo”. Representantes das ideias neoliberais, essas organizações defendem em toda parte as taxas e cobranças regressivas do usuário de serviços públicos, mas jamais propõem a contrapartida dos esforços para tributar a riqueza, o consumo ostentatório ou a propriedade imobiliária (DAVIS, 2006).

Davis também define a falta de influência política da maioria dos pobres como um fator determinante para a consolidação da situação de precariedade ur-

bana nos países em desenvolvimento. Para ele, mesmo quando as populações das favelas têm direito ao voto, raramente podem usá-lo para efetuar uma redistribuição significativa das despesas ou dos recursos tributáveis. Ele ainda elenca várias estratégias usadas para isolar do voto popular as decisões urbanas: a fragmentação política metropolitana, o controle do orçamento por autoridades estaduais ou nacionais e a criação de agências autônomas. Isso leva o autor afirmar que nos países do Terceiro Mundo, “a democracia urbana ainda é exceção e não regra”.

2.3. A urbanização predatória na Amazônia

No Brasil, o impacto do processo de globalização e o aprofundamento do paradigma neoliberal ocorrem de forma mais evidente a partir da década de 1980, provocando um período de declínio econômico, que repercutiu fortemente no cenário social de uma sociedade já caracterizada pela desigualdade. Segundo Maricato (2002), em países latino-americanos como o Brasil, o impacto dos ajustes de inspiração neoliberal teve consequências bem mais dramáticas do que nos países centrais. Aqui, esse impacto se dá sobre uma base estrutural desigual, onde o *welfare state* permitiu apenas o acesso restrito aos direitos sociais (MARICATO, 2002).

Mesmo com o esgotamento do Estado autoritário e a promulgação da Constituição de 1988, estabelecendo uma série de direitos sociais, o cenário econômico global levou os governos nacionais em outra direção. Em vez da expansão de políticas redistributivas, a ascensão do consenso neoliberal forçou o país a adotar reformas fiscais ortodoxas, o que resultou em uma retração generalizada dos gastos públicos no que diz respeito aos direitos sociais. Entretanto, o que se observou foi que os gastos públicos não foram realmente reduzidos, como sugere o discurso neoliberal, mas reorientados em direção à aceleração do desenvolvimento de um ambiente favorável ao mercado. Neste contexto, as decisões dos formadores de política pública e os padrões de intervenção estatal são cada vez mais submetidos às condições e aos princípios estabelecidos por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OMC, promovendo o acesso aos bens e serviços somente por meio de relações de mercado (ROLNIK, 2015).

A desigualdade brasileira é resultado de um processo histórico, que envolve elementos políticos, econômicos e sociais, responsáveis pela configuração da noção de subcidadania, tendo como ponto de referência o período da abolição dos escravos, quando os libertos e os estratos sociais despossuídos foram abandonados pela sociedade, sem dispor dos meios materiais ou morais para sobreviver numa nascente economia competitiva do tipo capitalista e burguês. Segundo Jessé Souza (2012), a combinação de abandono e inadaptação criou as condições perversas de geração e eternização de um *habitus* precário²², que coagiram esses grupos a uma vida marginal e humilhante. Não sendo reconhecidos como plenos cidadãos, estes contingentes populacionais viviam em condições de subcidadania, sem usufruir dos benefícios gerados por aquela sociedade.

Tendo origem nas situações de abandono e privação, o *habitus* precário reproduz condições adversas de vida, levando extensos setores sociais à permanente marginalização, alheios à noção de dignidade e à vivência da cidadania. Enquanto construção da sociedade, o *habitus* precário mantém e legitima as desigualdades sociais à medida que incorpora o abandono e a privação social como modo de existência socialmente consentido. Naturaliza-se um estilo de vida precário e subalterno, alijando grandes setores da sociedade dos direitos essenciais.

Estas condições de subcidadania foram reforçadas ao longo da história do Brasil, através de numerosos mecanismos políticos, econômicos e sociais (privilégios, racismo, machismo, políticas públicas, ditaduras e violências), lançando permanentemente grandes parcelas da população em condições precárias de vida. Nos tempos contemporâneos ela vem sendo atualizada pelas políticas e práticas neoliberais orientadas prioritariamente para a acumulação capitalista em detrimento das necessidades sociais de grandes segmentos da população, que são excluídos do direito à cidade, passando a residir nas extensas periferias e favelas desprovidas de serviços coletivos e infraestruturas urbanas.

Ao serem adotadas no Brasil, as políticas de orientações neoliberais acarretaram significativos impactos sociais e econômicos, tais como o reduzido cres-

²² Pressupostos sociais e psicossociais que faltavam aos negros, com a libertação dos escravos: vontade de se ocupar com as funções consideradas degradantes (que lembravam o passado); não eram suficientemente industriais nem poupadores e, acima de tudo, faltava-lhes o agulhão da ânsia pela riqueza (SOUZA, 2012).

cimento econômico. De fato, até as décadas de 1970 ocorrera um crescimento notável da economia, alcançando uma média de 7% ao ano, enquanto ao longo das chamadas “décadas perdidas” houve uma queda significativa do crescimento econômico, atingindo uma média de 1,3% nos anos 1980 e 2,1% nos anos 1990. Faz parte também deste período de ajuste estrutural capitalista, o aumento do desemprego e a retração do investimento público em políticas sociais. As três políticas urbanas estruturais – transporte, habitação e saneamento – foram ignoradas ou tiveram um rumo errático, com baixo investimento (MARICATO, 2015).

Estas políticas de promoção da desigualdade e da segregação social estão implícitas também nas definições das fronteiras entre o legal e o ilegal no planejamento urbano. Trata-se de perceber a forte expansão dos bairros irregulares, ignorada pelo planejamento urbano, gerando o fenômeno da exclusão urbanística. Segundo Rolnik (2015), a legislação urbanística dos países periféricos tem servido não somente para definir as terras mais valorizadas da cidade e garantir os investimentos visando os interesses do mercado imobiliário, mas também para promover a exclusão territorial das camadas mais pobres, à medida que uma comunidade não reconhecida implica invisibilidade em termos administrativos e, consequentemente, falta de serviços públicos na dimensão necessária (ROLNIK, 2015).

Maricato (2013) chama a atenção para essa realidade no contexto nacional, ressaltando que o planejamento urbano brasileiro é baseado na implementação de uma “matriz postíça” sem levar em consideração os conflitos e contradições do mundo real. No período de maior crescimento das cidades brasileiras (décadas de 1970 e 1980), o planejamento é tomado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”, buscando dissimular os conflitos e os reais motores desse caos. Segundo a autora, a maior parte desses planos é elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural, sem ouvir a população e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais. Assim, ela frisa:

Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Partes de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água – esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano (MARICATO, 2013, p. 140).

A exclusão urbanística, representada pela ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Nesse sentido, esclarece a professora, a ocupação ilegal não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista, pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas. Ela não cabe também no contexto do mercado imobiliário formal/legal. Ela não cabe, de modo rigoroso, nos procedimentos elaborados pela maior agência brasileira de pesquisa de dados, o IBGE. E, por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o próprio controle urbanístico, frequentemente desconhecem esse universo.

Dessa forma, pode-se concluir que o planejamento urbano modernista/funcionalista é usado como instrumento de dominação ideológica. Ele contribui para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização frustrada, mas dissimulada. Maricato (2013) prossegue ressaltando que é mais frequente parte do plano ser cumprida ou ele ser aplicado apenas em parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns.

Os primeiros anos do governo Lula foram marcados pela ortodoxia monetária: juros altos, superávit primário estratosférico e baixa execução orçamentária. Diante desta realidade, o Ministério do Planejamento buscava alternativa para aumentar investimentos em infraestrutura que não incidissem nas metas de superávit primário. Segundo Rolnik (2015), é neste contexto que o Ministério elabora a lei das Parcerias Público-Privadas (PPP) e consegue aprovar, em dezembro de 2004, a sua institucionalização (Lei nº 11.079/2004).

A institucionalização da PPP representa uma das iniciativas que expressa, ao longo da última década, o processo de reformulação do marco regulatório das relações entre as empresas contratadas para a realização de obras e o Estado, transferindo progressivamente para as primeiras o poder de planejar, definir, executar e fazer a gestão de espaços e serviços. Segundo Rolnik (2015), esta reformulação refere-se à construção de espaços cada vez mais regidos por relações contratuais privadas, recortando os constrangimentos político-burocráticos do Estado.

Assim, as empresas definem os projetos, constroem e fazem a gestão pelo menor preço. O Estado só paga a conta.

No âmbito da preparação das cidades para a Copa e as Olimpíadas, essa lógica é implantada sobre os grandes projetos urbanos. Pedacos inteiros de cidade são transferidos pelo complexo imobiliário-financeiro durante o período necessário para a extração de renda daquele lugar. A constituição de um recortado do conjunto da cidade, construído e controlado sob a lógica da extração de renda e da promoção do consumo, gerido de forma paralela à gestão geral da cidade expande-se em direção a pedacos inteiros da cidade. Sob esta perspectiva, Rolnik (2015) observa que os atores privados passam a ter também exercício de governo, ampliando, portanto, a zona de indefinição entre o público e o privado, reconfigurando a ordem política.

Maricato (2015) corrobora esta percepção, frisando que na Era Lula a retomada dos investimentos públicos, foi freada pelas travas neoliberais que proibiram gastos sociais. Mas a partir de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) e, em 2019, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Com o primeiro, a atividade da construção civil começa a decolar e, como o segundo, a construção residencial que decola. Assim, segundo a autora, nesta época, vivemos um paradoxo: quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis, considerada a mais alta do mundo.

O PAC se destinou a financiar a infraestrutura econômica (rodoviárias, ferrovias, portos, aeroportos e toda a infraestrutura de geração e distribuição de energia) e a infraestrutura social (água, esgoto, drenagem, destino de lixo, recursos hídricos, pavimentação). Ele federalizou o Programa de Urbanização de Favelas: finalmente o governo federal no Brasil reconhecia a cidade legal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar áreas ocupadas ilegalmente.

O MCMV retomava a visão empresarial da política habitacional, ou seja, de construção de novas casas, apenas, sem levar em consideração o espaço urbano em seu conjunto e muito menos a cidade já comprometida pela baixa qualidade.

Com a finalidade de enfrentar a crise econômica de 2008, o MCMV apresentou pela primeira vez uma política habitacional com subsídios do governo federal em parceria com os maiores empresários do setor, incluindo regras para a securitização do empréstimo. O programa concluiu uma reforma do financiamento imobiliário que vinha sendo ensaiada, com várias medidas, desde a década de 1990; mas, nunca é demais lembrar que a questão fundiária ficou intocada. O MCMV formalizou as condições para um *boom* imobiliário no Brasil (MARICATO, 2015).

Neste sentido, aprofunda a Maricato (2015), a política urbana dos Estados e Municípios se tornou uma soma de obras descomprometidas com o processo de planejamento. A centralidade da terra urbana para a justiça social desapareceu. Os planos, como sempre, cumpriram o papel do discurso e não orientavam os investimentos locais. Outros fatores como os interesses do mercado imobiliário, o interesse de empreiteiras, a prioridade às obras viárias ou de grande visibilidade deram o rumo para aplicação dos recursos. Naquela conjuntura, o que mais se via eram planos sem obras e obras sem planos, seguindo interesses de articulações de capitais, proprietários de imóveis e o financiamento de campanhas eleitorais.

Maricato (2015) conclui ressaltando a truculência com que as grandes obras expulsavam moradores das redondezas para viabilizar um processo de expansão imobiliária e de construção de um pedaço do cenário urbano global. Boa parte das grandes obras restam subutilizadas após abocanhar um significativo naco dos cofres públicos em sua construção. A dinâmica que acompanhou os megaeventos articulou, de um modo geral, os arquivos do *star system*; legisladores que acertaram um conjunto de regras de exceção para satisfazer as exigências das entidades internacionais esportivas ou culturais; governos de diversos níveis, que investiram em obras buscando maior visibilidade e o retorno financeiro e político sob a forma de apoio à futura campanha eleitoral.

Diante do progressivo avanço da financeirização da terra urbana, Rolnik (2015) vislumbra nas cidades brasileiras as características de uma crise urbana, que contribui definitivamente para a deterioração da qualidade de vida e a reprodução da subcidadania, prejudicando amplos setores da sociedade. Nesse sentido, a autora destaca o problema da (i)mobilidade como resultado da adoção de um

modelo desigual de cidade. Este modelo fundamenta-se na promoção de territórios urbanos concentradores de oportunidades de desenvolvimento econômico e humano, onde circulam os segmentos de mais alta renda, valorizando e impulsionando o mercado de automóveis particulares, e, de outro lado, consolida a expansão permanente de periferias homogêneas, mantendo um sistema de transporte coletivo de baixíssima qualidade.

A crise urbana também evidencia-se pela elevação da violência, a partir do final dos anos 1990. Vinculada à redução dos gastos públicos em políticas redistributivas, a violência impactou na reestruturação física das cidades, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social simbolizadas na criação de espaços privados, fechados e monitorados, destinados à residência, lazer, trabalho e consumo: shopping centers, conjuntos habitacionais e empresariais ou condomínios residenciais. Do lado oposto, encontram-se as periferias e favelas, onde a violência é representada tanto pelos intermediários da distribuição do narcotráfico, quanto pela ação das polícias, milícias e estruturas privadas de repressão contra a classe trabalhadora, principalmente os pobres e os não brancos.

Rolnik também frisa como expressão do problema urbano a questão da habitação, que tem como padrão histórico a autoconstrução em loteamentos precários nas periferias e as ocupações de terrenos públicos ou privados vazios, as favelas. Sofrendo aumento significativo nas décadas de 1980 e 1990, o número e a proporção de moradores de favelas continuam crescendo na década posterior, constituindo, em 2010, as proporções de 11% e 23% das populações dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. A autora destaca, ainda, o crescimento acentuado de ocupações organizadas de terrenos e edifícios vazios, em várias cidades brasileiras, e chama a atenção para o problema dos sem-teto, cada vez mais comum nas cidades.

Evidenciando o cenário de crise urbana no Brasil, a autora frisa que nos últimos anos de crescimento econômico, as grandes cidades brasileiras viveram um *boom* nos preços de imóveis, enquanto os aluguéis subiram muito acima dos ganhos salariais de renda dos mais pobres. Além disso, o aumento da disponibilidade de crédito imobiliário, viabilizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, aliado aos grandes investimentos destinados às preparações da Copa do Mundo de

2014 e das Olimpíadas de 2016, promoveram a expansão do complexo imobiliário-financeiro no Brasil e ampliaram a financeirização da terra urbana e da moradia. Segundo Rolnik, estes elementos têm favorecido amplamente os fatores de produção (capital e terra) em detrimento do fator trabalho e consolidado a concentração de patrimônio, poder econômico e poder político no Brasil.

A exploração da Amazônia, visando atender aos interesses da acumulação capitalista, data da época colonial, constituindo elemento de destaque na história desta região. Becker (2009) chama atenção para esse fato à medida que identifica a ocupação colonial da região como parte integrante do processo de expansão marítima das empresas comerciais europeias, tomando a região como uma das mais antigas periferias da economia-mundo capitalista. Segundo esta autora, nesta época o progresso era entendido como crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais.

No que diz respeito à Amazônia, o carácter estratégico (faz fronteira com sete países) e o seu potencial econômico são identificados por Eron Bezerra (2010) como as principais razões da cobiça sobre o território, motivando projetos variados de internalização da região aventados ao longo da história. Segundo este autor, do ponto de vista econômico, a lista de potencialidades abrange aspectos como, maior bacia hídrica do mundo; maior biodiversidade do planeta, tanto do ponto de vista da flora como da fauna; terras de várzea agricultáveis de alta fertilidade, suficientes para produzir em torno de 60 milhões de toneladas de grãos; e especialmente, a maior planície mineral do mundo, onde apenas as reservas mensuradas e avaliadas estão estimadas em US\$ 1,6 trilhão.

Sob a lógica capitalista, os interesses hegemônicos das elites levaram os governos brasileiros e internacionais a intervirem na Amazônia pautando-se pelo viés da exploração dos seus recursos, ora considerados como infinitos, ora como reservas guardadas para o momento apropriado. Esta dinâmica tem sido materializada na adoção de um modelo de desenvolvimento predatório pautado em atividades como, extração de madeiras, pecuária, mineração, monocultura, geração de energia elétrica e privatização dos serviços públicos. Como consequência, 20% da Amazônia foi destruída nestes últimos 40 anos e 80% da população amazônica residem nas cidades. Um terço da população das grandes e médias cidades da

Amazônia vive em territórios do tráfico e com violações de direitos humanos (PONTES JR, 2017).

Sem deixar de considerar a complexidade do território, John Browder e Brian Godfrey (2006) registram um rápido processo de urbanização na Amazônia, frisando que, em 1980, pouco mais da metade da população vivia nos centros urbanos, mas no ano 2000, em torno de 70% da população já era urbanizada. Em meio a esta transformação, observa-se o aparecimento de novos assentamentos e a ascensão de assentamentos já existentes para a condição de municípios e centros urbanos (Rio Branco, Macapá, Santarém, Marabá e Castanhal). Belém e Manaus obtiveram menores crescimentos populacionais em relação a estas cidades, mas se mantiveram como as cidades mais populosas da região. O quadro abaixo mostra o processo de urbanização das 10 cidades mais populosas da região.

Tabela 01 – Urbanização na Amazônia (Principais cidades)

Posição em 2010	Município e Estado	População Urbana		Crescimento médio anual
		1970	2010	
				(%)
1	Manaus (AM)	286.083	1.802.014	13,2
2	Belém (PA)	611.497	1.393.399	3,1
3	Ananindeua (PA)	22.527	471.980	49,8
4	Porto Velho (RO)	48.839	428.527	19,4
5	Macapá (AP)	55.915	398.204	15,3
6	Rio Branco (AC)	17.154	336.038	46,4
7	Santarém (PA)	36.095	294.580	17,9
8	Boa Vista (RR)	70.021	284.313	7,6
9	Marabá (PA)	16.486	233.669	32,9
10	Castanhal (PA)	26.192	173.149	14,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – 2010.

A cidade de Belém, por muito tempo a proeminente metrópole regional, não muito tempo atrás, em 1970, possuía uma população metropolitana duas vezes maior do que a de Manaus. Durante as últimas décadas, esta cidade passou por um decrescimento populacional, obtendo um crescimento médio de 3,1% entre 1970 e 2010. Enquanto isso, Manaus triplicou o seu ritmo de crescimento anual, obtendo uma média de 13,2%, durante as quatro últimas décadas. É notável o ritmo de crescimento populacional do município de Ananindeua, chegando a uma média anual de 49,8% nos últimos quarenta anos. Rio Branco, a capital do Acre, cresceu 46,4% ao ano nas últimas quatro décadas. Um elemento comum evidenci-

ado na evolução urbana é o fato de que estas cidades testemunharam imigração massiva, ampla formação de favelas e intensas atividades do setor informal na periferia urbana.

Para Browder e Godfrey (2006), o processo de desenvolvimento das favelas constitui fator decisivo na explosão urbana da Amazônia. Para eles, em toda a Amazônia, a expansão do setor das atividades econômicas menos capitalizadas, intensivas em mão-de-obra e oficialmente não-regulamentadas, encontrou sua expressão mais visível na expansão da periferia urbana, ou seja, a emergência espontânea de favelas na periferia. Diante desta realidade, eles elucidam que

essas favelas de casas construídas pelos próprios moradores, geralmente localizadas ilegalmente em terras desocupadas, são conhecidas por uma variedade de nomes regionais: favela é o termo mais comum para moradias urbanas informais, mas geralmente indica uma residência precária na encosta do morro; a baixada, uma terminologia também popular, localizada em terras baixas e terrenos pantanosos, predomina na Amazônia (BROWDER e GODFREY, 2006, p. 150).

Buscando esclarecer as condições sociais subjacentes aos termos acima indicados, os autores ressaltam que qualquer que seja a terminologia, os bairros pobres das periferias amazônicas exibem problemas sociais abundantes, perigos à saúde pública e deficiências na estrutura física. Dessa forma, estes autores confirmam que a produção de periferias e favelas implica a existência de amplos setores populacionais excluídos dos direitos essenciais e essa dinâmica integra, fundamentalmente, os modelos de urbanização adotados na região amazônica.

De fato, ao estudar a evolução das condições urbanas das cidades brasileiras, Eduardo Marques (2015) percebe essa realidade, destacando a persistência das desigualdades, afetando de maneira mais dramática as regiões norte e nordeste do Brasil e, dentro destas regiões, àqueles segmentos sociais mais pobres. Para confirmar este cenário, o autor recorre aos dados do IBGE/2010, mostrando que as regiões metropolitanas com maior presença proporcional de domicílios em setores subnormais são: Belém (53,9%), Salvador (26,1%), Recife (23,2%) e Rio de Janeiro (14,4%).

Tomando como referência as ofertas dos serviços de abastecimento de água, esgotos, energia elétrica e coleta de lixo, Marques (2015) reconhece na esfera nacional, uma evolução positiva a partir da década de 1970, mas não deixa de

destacar as desigualdades entre as regiões. Segundo este autor, enquanto em termos médios as coberturas das regiões Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Nordeste convergem para a universalização, exceto pelo esgotamento sanitário, a região Norte apresenta taxas muito distantes desse patamar, inclusive em abastecimento de água, em torno de 65%. Em relação aos estados da federação, o autor salienta:

Em 2010, as coberturas de abastecimento de água permaneceram inferiores a 60% da população urbana apenas em quatro estados, todos da região Norte – Rondônia, Acre, Pará e Amapá –, sendo que nos demais houve clara convergência para taxas próximas a 95%. As coberturas de esgoto sanitário na população urbana, por outro lado, eram baixíssimas em todos os estados do Norte: 32% no Amazonas e no Acre e inferiores a 20% nos demais (MARQUES, 2015, p. 237).

A subcidadania, enquanto privação socialmente consentida dos direitos essenciais, afeta diversos grupos populacionais na Amazônia. Joaquina Teixeira (2009) faz referência a estes grupos, numa reflexão sobre a exclusão social dominante na região: são os “sem terra”, que abrangem famílias caboclas camponesas, vivendo processos de dissolução das relações não capitalistas, de separação de seus bens de produção, transformando-se em população despossuída, migrante, errante, à procura de terra para trabalhar. Segundo essa autora, trata-se também dos indígenas, que vivem o processo de perda de seus territórios e onde as crianças, outrora felizes, hoje vivem subnutridas e doentes. Ela também chama a atenção sobre o grande contingente de subempregados, ora atraído, ora repellido do mercado de trabalho e o grande contingente de trabalhadores informais dos centros urbanos. De acordo com Teixeira, aumenta cada vez mais na Amazônia os que perambulam pelas ruas, os mendigos, os que ingressam no mercado sexual, os que recorrem ao crime e às formas infracionais de sobrevivência.

Focando a discussão na cidade de Manaus, é notório que as condições de subcidadania se enraízam no tecido social manauense. Em Manaus, o processo espoliativo do capital pode ser observado ao longo dos diferentes ciclos econômicos que deixaram suas marcas no território: ciclo das drogas do sertão, ciclo da borracha e ciclo industrial. Em cada uma dessas etapas os projetos exploratórios configuraram as cidades de acordo com os seus interesses, promovendo, nas últimas décadas, processos predatórios de urbanização.

Manaus é a capital da Zona Franca e isso gera impactos significativos na vida da cidade, afetando a economia, a política, o espaço construído, promovendo repercussões sociais e ambientais. Manaus sedia um distrito industrial moderno e com tecnologia de ponta, destacando-se pelo volume de capital financeiro que movimenta e concentra o 6º PIB entre as capitais brasileiras. O parque industrial inclui atualmente mais de 107 mil trabalhadores (SUFRAMA, 2015), considerando efetivos, temporários e terceirizados, em seus vários setores de produção. As indústrias fabricam televisores, produtos eletro-eletrônicos, bens de informática, entre outros produtos que são exportados para diversos países, principalmente do Mercosul.

Ao lado destas informações, que podem projetar uma imagem fabulosa da cidade, encontra-se uma realidade de privação e carência de serviços básicos e violação de direitos fundamentais. Elenise Scherer (2009) explica esta contradição assegurando que a riqueza socialmente produzida não é distribuída igualmente. Segundo esta autora, é possível observar as mais graves privações e sofrimento humano: a pobreza que se espalha nos diversos espaços e territórios, seja periféricos e centrais fruto da expansão desordenada e, também, nos igarapés que cortam a cidade e assim como nas áreas ribeirinhas; o desemprego, os hansenianos e os mendigos nas ruas, as crianças e adolescentes pedintes nas esquinas e ruas, a prostituição adulta e infanto-juvenil, as famílias catadoras de lixo constituem e expressam a questão social; a violência urbana cotidiana anunciada nos jornais diários que registra, inclusive, as galeras começando a se constituir nos bairros. A falta de saneamento básico constitui a expressão mais perversa desta realidade, uma vez que, segundo a autora, a grande maioria dos bairros convive com a falta de água potável e nem todos têm acesso à luz elétrica.

Para a autora, a produção de riqueza e pobreza não resulta de mecanismos aleatórios e isolados, mas são polos e ingredientes imbricados num mesmo processo que se reproduz reciprocamente, portanto, não há dualidade, mas uma mesma fábrica que produz riqueza e ao mesmo tempo produz as desigualdades, que continuamente se reiteram, se agravam e que atravessam a história da cidade. Para ela, Manaus se modernizou “pelo alto”, criando a ilusão de que a próspera economia proporcionada pela Zona Franca possibilita que os manauenses desfrutem os

direitos de cidadania. Ao contrário, o avesso do progresso se materializa pelo desemprego, pobreza e a miséria de segmentos expressivos da população.

Lúcio Kowarick (1979) concebe essa articulação entre a produção de riqueza e pobreza urbanas como resultados do mesmo processo orientado pela lógica da acumulação de capital, em que os agentes do mercado, com o apoio do Estado, dilapidam a força de trabalho em nome do lucro. Desse modo, o autor identifica as diferentes concepções da cidade, de acordo com os agentes envolvidos:

As coisas simples precisam constantemente ser ditas: é o capital – não a sua força de trabalho – que deteriora a vida metropolitana. Para o capital, a cidade e a classe trabalhadora interessam como fonte de lucro. Para os trabalhadores, a cidade é o mundo onde devem procurar desenvolver suas potencialidades coletivas. Entre os dois existe um mundo de diferenças. E um mundo de antagonismos (KOWARICK, 1979, p. 53).

Assinalando o choque entre os diferentes interesses na arena urbana, o autor entrevê tanto a força de trabalho quanto a própria cidade como elementos essenciais para a maximização do lucro. Há uma continuidade entre esses dois espaços no processo de acumulação capitalista, beneficiando o capital e os seus representantes mais próximos: os grandes empresários, os banqueiros e os financistas.

Kowarick (1979) registra as consequências adversas da intervenção capitalista no meio urbano, deteriorando a vida nas metrópoles. O capital, proporcionando más condições de trabalho e baixos salários, nega aos trabalhadores a fruição dos serviços públicos, uma moradia adequada e torna a vida dos trabalhadores um exercício de sobrevivência. Para o autor, o modo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho, e de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida a classe trabalhadora.

Tendo a Zona Franca como o principal motor de desenvolvimento, Manaus tem vivido essa realidade, principalmente a partir da década de 1960, quando iniciou um intenso processo de migração provocando um forte crescimento populacional tendo em vista a atratividade da oferta de trabalho proporcionada pelas indústrias. Diante deste fenômeno, as empresas, além de dispor de um amplo exército de reserva de mão-de-obra, que serve de pressão para o rebaixamento dos salários, ainda obrigam os trabalhadores a procurar terras baratas nas periferias

das zonas Norte e Leste e nas favelas, onde eles mesmos constroem suas moradias, gastando suas últimas energias nas horas de folga. Esse processo se reveste em grandes benefícios para as empresas, pois proporciona a redução dos gastos na reprodução dos trabalhadores, que implica serviços de moradia, transporte, educação, saúde e saneamento básico.

As áreas dos igarapés passam a ser intensamente ocupadas pela população de menor renda para satisfazer suas necessidades de moradia, uma vez que as áreas secas da cidade encontram-se em franca valorização, com preço acessível somente aos segmentos de renda mais elevada. Segundo Bentes (2014), a alternativa de morar nas áreas dos igarapés apresenta-se como vantajosa para as camadas populares, em especial por sua estratégica localização, pois parte dos canais está próxima ao centro de Manaus, como o igarapé do Educandos, o igarapé do São Raimundo, o igarapé de Manaus, áreas melhor providas de serviços e equipamentos urbanos. Mas, segundo a mesma autora, as condições de moradia existentes nessas áreas estão muito abaixo dos parâmetros mínimos de satisfação, pois a maioria destas moradias são palafitas precárias, implantadas sobre espelhos d'água ou em áreas sujeitas a inundações.

A partir dessa perspectiva, abre-se um caminho de compreensão sobre as dinâmicas de acumulação capitalista no Brasil contemporâneo. Ela se dá não somente através das condições do trabalho propriamente dita, ou seja, as condições de pauperização a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora, mas também através do processo de espoliação urbana, que Kowarick define:

O somatório de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK, 2009, p. 22).

Segundo Kowarick, a espoliação urbana está intimamente ligada à acumulação do capital e ao grau de pauperismo dela decorrente, pois os trabalhadores assalariados e autônomos ou os desempregados são também moradores espoliados, e, sobretudo, porque é a dinâmica de criação e apropriação do excedente econômico que gera esses dois aspectos interligados da reprodução dos trabalhadores.

O autor também se empenha em elucidar o papel do Estado neste processo de acumulação capitalista. Este se dá não somente porque o Estado regula as condições de trabalho e de remuneração, mas também porque, de maneira direta ou indireta, ele gera os bens de consumo coletivo essenciais à reprodução urbana dos trabalhadores. Além disso, acrescenta o autor, é importante notar que o investimento do Estado no tecido urbano é fator de intensa valorização diferencial da terra, exercendo grande pressão no processo de especulação imobiliária e segregação social. Nesse sentido, pode-se perceber a importância das lutas e reivindicações em relação à terra, habitação e bens de consumo coletivo e a necessidade de que os grupos e camadas sociais exerçam pressão sobre o Estado visando obter esses elementos básicos para a sua sobrevivência.

À semelhança das grandes cidades, em Manaus, a adoção das políticas de orientação neoliberal tem ampliado o processo de acumulação capitalista. Este processo é realizado mediante a implementação de medidas como a privatização dos serviços públicos da cidade, tais como os serviços de abastecimento de água e esgoto, que foram concedidos à iniciativa privada a partir de 2000. Desta forma, a água também é inserida nas relações de mercado, dinamizando a circulação de dinheiro e capital, sendo conectada à financeirização e mercantilização da cidade. Esta decisão tem reproduzido discriminação social, excluindo grandes setores populacionais do usufruto do direito à água e obrigando-os a viverem em condições de subcidadania.

Será visto com mais detalhes em outro momento que a gestão privada dos serviços de água e esgoto, em Manaus, promove a desigualdade urbana, uma vez que o saneamento básico, ou a sua ausência, constitui um dos fatores responsáveis pela dinâmica de (des)valorização do solo urbano, incidindo no movimento de segregação urbana e social e impactando sobre a mais valia urbana (BRASIL, 2011). Assim, alguns bairros do Centro e da zona centro-sul são favorecidos com grandes financiamentos do poder público e a presença de serviços públicos de qualidade, enquanto as extensas periferias manauaras são abandonadas pelo Estado e convivem com a precariedade dos serviços de água e esgoto ou a total ausência deles, provocando efeitos adversos à saúde dos moradores e ao meio ambiente.

Este capítulo mostrou a forma como o capitalismo se reconfigurou para manter os seus níveis de crescimento. Organizações internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC despontam como as principais representantes das forças do capital neste processo de reestruturação. Nesta reconfiguração do capitalismo, as cidades estão entre as principais estratégias para manutenção de lucros, à custa da produção de desigualdades sociais, gerando contradições sociais e condições precárias de vida, principalmente nas zonas periféricas do sistema. Produzindo uma urbanização predatória, as forças do capital também se apropriam dos serviços públicos, para dilapidar ao máximo os trabalhadores e moradores das cidades, colocando em curso um processo perverso de espoliação urbana.

Foi visto que na Amazônia, é possível identificar este processo espoliativo através das diversas formas de atuação do capitalismo. Com o apoio do Estado, está em curso a expansão dos mercados nesta região, trazendo benefícios para as empresas e aprofundando as desigualdades e injustiças sociais, além de prejudicar visivelmente o meio ambiente.

Mesmo diante da expansão do capitalismo predatório, transformando tudo em mercadoria para realizar o processo acumulativo, há porosidades, resistências e quebra de consensos. Se é possível perceber a adoção e consolidação das políticas e práticas neoliberais, afetando o Brasil e a Amazônia, Maricato (2013a) nota que a década de 1970 foi também o período em que no Brasil floresceu uma nova política urbana, em torno da qual organizaram-se movimentos sociais, pesquisadores, arquitetos, urbanistas, advogados, engenheiros, assistentes sociais, parlamentares, prefeitos e ONGs. Esse movimento logrou criar um novo quadro jurídico e institucional ligado às cidades – política fundiária, habitação, saneamento, mobilidade, resíduos sólidos – além de novas instituições.

A partir desta expectativa serão identificados, no próximo capítulo, os movimentos de resistência em relação às políticas neoliberais que pautam o desenvolvimento das cidades. Estes movimentos que emergem da sociedade civil têm como base a reivindicação do direito à cidade. No Brasil, os movimentos de redemocratização colocam em pauta a efetividade da cidadania, trazendo à tona a luta pelo direito à cidade. Neste sentido, as mobilizações da sociedade civil impulsionaram os avanços da gestão pública rumo à universalização do acesso à água,

afirmando o direito à água como uma conquista a ser implantada em cada momento e em cada contexto específico.

3.

O Direito à cidade como radicalização da democracia

Segundo Harvey (2012), a hegemonia global do neoliberalismo tornou a qualidade da vida urbana uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria cultural e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana. Sob esta perspectiva, emergiu uma ética neoliberal de intenso individualismo possessivo, que renunciou as formas de ação coletiva, à medida que a defesa dos valores da propriedade se tornou o interesse público superior. Tudo isso contribui enormemente, segundo esse autor, para vivermos cada vez mais em áreas urbanas divididas e tendentes ao conflito.

As formas espaciais das cidades assumiram configurações onde se destacam os fragmentos fortificados, as comunidades fechadas e os espaços públicos privatizados mantidos sob constante vigilância. Pode-se perceber vizinhanças riquíssimas providas com todos os tipos de serviços, como escolas exclusivas, campos de golfe, quadra de tênis e patrulhamento privado da área em torno, mas ao mesmo tempo visualiza-se áreas de medidores entrelaçados com instalação ilegal onde a água é disponível apenas em fontes públicas, sem sistema de saneamento, a eletricidade é pirateada por poucos privilegiados, as estradas se tornam lamaçal sempre que chove e onde as casas compartilhadas é uma norma. Apesar desta situação, Harvey (2012) ainda identifica forças sociais procurando superar o isolamento e remodelar a cidade segundo uma imagem diferente daquela apresentada pelos empreendedores.

3.1.

O direito à cidade como fator mobilizador da sociedade civil

O avanço do mercado sobre a cidade não ocorre sem ocasionar conflitos e contradições, gerando iniciativas de resistência em todos os lugares. Percebendo esses movimentos, Harvey (2012) ressalta que em várias ocasiões o espírito de protesto e revolta alastrou-se de modo contagioso e extraordinário pelas redes urbanas, mostrando que o urbano funciona como espaço importante de ação e mobilização política, que desafia os poderes políticos e econômicos do capital que tudo transforma em objeto de lucro, gerando desigualdades e exclusão social.

Para compreender a ação dos movimentos urbanos que contestam o avanço do neoliberalismo sobre as cidades é necessário levar em consideração a noção de sociedade civil. A discussão sobre a origem da sociedade civil nos remete aos estudos de Jürgen Habermas (1992), que situa a Inglaterra, a Alemanha e a França como os primeiros países a apresentarem no século XVIII e início do século XIX os elementos necessários para o aparecimento da esfera pública burguesa. Para este autor, no final do século XVIII a Alemanha já apresentava um crescente número de leitores ao lado de uma considerável expansão da produção de livros, de jornais e periódicos, assim como o aumento do número de autores, editores, vendedores de livros e o surgimento de bibliotecas, salas de leituras e especialmente sociedades de leituras como pontos de convergência de uma cultura literária.

Habermas também constata a existência de uma vida associativa consubstanciada em associações culturais e sociedades secretas, que desempenharam um importante papel no surgimento da esfera pública. Estas organizações associativas eram livres, isto é, possuíam privacidade e seus membros fundadores tinham o poder de decisão. Internamente, elas eram baseadas no voluntariado dos seus membros e caracterizadas pela igualdade, livre discussão e decisão pela maioria. Mesmo sendo exclusivamente burguesas, essas organizações promoviam um treinamento de base para o que iria se tornar as futuras normas societárias da igualdade política.

Segundo este autor, a Revolução Francesa iniciou um movimento rumo à politização da esfera pública, que primeiro girou em torno da literatura e da arte crítica. A politização da vida associativa, o surgimento da imprensa partidária, a luta contra a censura e pela liberdade de opinião caracterizam uma mudança que viabilizou a expansão da rede de comunicação pública em meados do século XIX. Baseando-se nos estudos históricos sobre a Grã-Bretanha, Habermas também identifica no século XVIII a constituição de classes, a urbanização, a mobilização cultural e a emergência de uma nova estrutura de comunicação. Trata-se de perceber a transformação da esfera pública, caracterizada inicialmente por uma educação burguesa interessada em literatura e discussão crítica de temas culturais, mas que passa posteriormente, no século XX, a ser uma esfera pública dominada pelos meios de comunicação e pela cultura de massa.

Além de destacar a diferenciação interna do público burguês, Habermas constata a complexidade da esfera pública na medida em que ele nota, desde o início, a competição entre os diversos círculos literários e leva em conta a dinâmica dos processos de comunicação que ultrapassam as fronteiras da esfera pública dominante. De fato, ele destaca a hegemonia da esfera pública burguesa, mas faz também referência à presença da esfera pública plebeia, onde se fazia presente os estratos mais baixos da sociedade. Nas dinâmicas internas da cultura plebeia, ele assegura que a cultura do povo comum não era somente pano de fundo para a projeção da cultura dominante, mas periodicamente se recorria à violência para contestar as hierarquias de dominação através de suas celebrações oficiais e disciplinas diárias.

Explicitando a complexidade da esfera pública, Habermas vislumbra, posteriormente, a emergência dos movimentos sociais em contraposição à dominação burguesa, através da racionalidade comunicativa vigente no mundo da vida.²³ Liszt Vieira (2013) esclarece esta postura habermasiana, salientando que a esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Neste sentido, os movimentos sociais constituem os atores que reagem à reificação e burocratização, propondo a defesa das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização instrumental do sistema pautada pela busca do poder e do lucro. Estes movimentos, ao atuarem na esfera pública, disputam com o Estado e o Mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, a reprodução da cultura e a formação de identidade e solidariedade.

Na linha do pensamento habermasiano, Sergio Costa (2002) percebe a necessidade de analisar o espaço público onde são projetados os diferentes discursos e mensagens provenientes da multiplicidade de atores sociais formadores da sociedade. Para este autor, a esfera pública, ao captar os impulsos comunicativos provenientes do mundo da vida, viabiliza a formação da *opinião* e da *vontade coletiva*, exercendo relevante papel nas tomadas de decisões nas esferas do Estado. Contribuem para este processo, além dos meios de comunicação, as redes interpessoais de intercâmbio. Tais redes constituiriam fonte fundamental para a forma-

²³ O **mundo da vida** é a esfera cotidiana formada pelos elementos da cultura, sociedade e personalidade, onde prevalece a razão comunicativa. Esta é fundada na linguagem e se expressa na busca do consenso entre indivíduos por intermédio do diálogo.

ção da opinião pública e para a atribuição de pesos (hierarquização) e reconhecimento da relevância dos diferentes temas.

A esfera pública está em estreita relação com a sociedade civil, uma vez que nesta residem os atores sociais encarregados da configuração da primeira. Costa (2002) identifica a sociedade civil como o conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado responsável pela canalização dos fluxos comunicativos emitidos pelo mundo da vida. Ora, a sociedade civil, constituída pelos diferentes grupos de uma sociedade múltipla e diversa, é reconhecida como aquela instância à qual é conferido o poder de influenciar as decisões do Estado, mas sua influência se processa de forma anônima e difusa por meio da esfera pública transparente e permeável às questões originadas no mundo da vida. Somente através da mediação dos processos institucionais de formação da opinião e da vontade coletiva é que o poder de influência da sociedade civil chega ao Estado. Nesse sentido, a esfera pública apresenta-se porosa e ubíqua, perpassando todos os níveis da sociedade e incorporando todos os discursos, visões de mundo e interpretações que adquirem visibilidade e expressão pública (COSTA, 2002).

Norberto Bobbio (2002) também ressalta a importância da sociedade civil à medida que resgata as elaborações de Antônio Gramsci²⁴ sobre este assunto. Bobbio (2002) frisa que “Gramsci foi o primeiro escritor marxista que, em sua análise da sociedade, serviu-se do conceito de sociedade civil” (BOBBIO, 2002, p. 49). Segundo este autor, a sociedade civil de Gramsci ganha um papel fundamental no processo de transformação da sociedade, uma vez que nela residem os principais fatores desencadeadores da mudança social: a ideologia, os intelectuais, a hegemonia e o partido. Para Bobbio (2002), a conquista estável do poder por parte das classes subalternas é sempre considerada em função da transformação a se realizar, em primeira ordem, na sociedade civil.

A sociedade civil é o espaço onde se gera o consenso mediante a divulgação das ideologias, viabilizando a hegemonia das classes subalternas sobre as classes dominantes. Nesse sentido, a hegemonia gramsciana supõe uma reforma intelectual e moral (direção cultural) dentro da qual se situa a formação de uma

²⁴ Antônio Gramsci foi um sociólogo italiano da vertente marxista que viveu entre os anos 1891 e 1937.

vontade coletiva (direção política), que ganhará ascensão sobre o comando da organização social (hegemonia). Bobbio, ao analisar os estudos de Gramsci, demonstra que esta reviravolta implica o privilegiamento da superestrutura com relação à estrutura e a precedência, no âmbito da superestrutura, do momento ideológico com relação ao institucional. Nesta dinâmica estão envolvidos, não somente o partido, mas todas as outras instituições da sociedade civil que tenham algum nexo com a elaboração e a difusão da cultura. A hegemonia não visa apenas à formação de uma vontade coletiva capaz de criar um novo aparelho estatal e de transformar a realidade, mas também à elaboração e, portanto, à difusão e à realização de uma nova concepção do mundo.

A atuação da pluralidade de grupos situados na sociedade civil, levando suas reivindicações e demandas à esfera pública, implica a existência de uma sociedade democrática em que as práticas sociais são processadas, ponderadas e reconhecidas (ou rejeitadas), promovendo uma constante reelaboração da normatividade que regula a vida social. Aqui se visualiza a importância dos movimentos sociais na reconfiguração da cidade à medida que suas reivindicações ganham força e aceitação na arena da esfera pública, chegando a influenciar as decisões no âmbito político-institucional, redefinindo o conjunto de direitos e deveres, ou seja, reconstruindo a cidadania. Este contexto democrático constitui o ambiente apropriado para a atuação dos movimentos sociais, pois oferece um espaço onde as diferenças podem se expressar e se representar numa negociação possível. É sob esta perspectiva que ganha sentido a luta dos movimentos sociais pelo direito à cidade, visando transformá-la em espaço mais justo e democrático.

A discussão sobre a sociedade civil e a sua capacidade mobilizadora constitui elemento importante para situar o problema que é analisado nesta tese. A luta pela universalização dos serviços urbanos, mais especificamente, os serviços de água e esgoto, é vista como uma mobilização da sociedade civil, buscando, através de variadas iniciativas, se opor à lógica sistêmica, uma vez que esta visa controlar a sociedade e produzir lucros. Frente à colonização e dominação impostas pelo Estado e pelo Mercado, a sociedade civil, mediante os movimentos sociais e outras organizações coletivas, se organiza para manter um espaço autônomo e

democrático em que os direitos e as necessidades básicas sejam garantidos para todas as pessoas, independente de suas condições financeiras.

Em meio às contradições do processo de urbanização que tem reconfigurado a cidade a partir da revolução industrial, Henri Lefebvre (2001) identifica a emergência de uma sociedade que é lacunar. Entre os subsistemas e as estruturas consolidadas por diversos meios (coação, terror, persuasão ideológica) existem buracos, às vezes abismos. Segundo o autor, esses vazios não provêm do acaso. São também os lugares do possível. Contém os elementos deste possível (os grupos, as etnias, as idades, os sexos, as atividades, os trabalhos, as funções e os conhecimentos), elementos flutuantes ou dispersos, porém, as instâncias do possível só podem ser realizadas no decorrer de uma metamorfose radical. Assim, Lefebvre visualiza a possibilidade do surgimento da sociedade urbana ou o “urbano” desenvolvido, que é sentido como uma obsessão por aqueles que vivem na carência, na pobreza, excluídos da cidade.

É plausível afirmar que a percepção deste “possível” esteja na raiz das manifestações urbanas que lutam pelo direito à cidade, mas que ainda não conseguiram reunir as forças necessárias para a sua realização. Tendo em vista este possível, que está diante de nós em estado de virtualidade, na presença-ausência, Lefebvre se pergunta:

Pode esse embrião, muito poderoso à sua maneira, nascer nas fissuras que ainda subsistem entre as massas: o Estado, a Empresa, a Cultura (que deixa a cidade perecer, oferecendo sua imagem e suas obras ao consumo), a Ciência ou antes o cientificismo (que se põe ao serviço da realidade existente, que a legitima)? Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de *integração* e de *participação* da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser estimuladas nem pela via autoritária, nem por prescrição administrativa, nem por intervenção de especialistas? (LEFEBVRE, 2001, p. 104).

Lefebvre (2001) coloca as necessidades urbanas no mesmo nível das necessidades humanas. Elas exprimem um desejo fundamental que se manifesta no jogo, na sexualidade e nos atos corporais, tais como o esporte, a atividade criadora, a arte e o conhecimento. Trata-se da necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis), necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas. Para o autor, estas necessidades estariam ligadas às necessidades de lugares qualificados, luga-

res de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor de troca, pelo comércio e pelo lucro. Diante dessas necessidades, o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência, que é capaz de mobilizar as forças sociais dos excluídos da cidade pela segregação a eles imposta como estratégia das classes dominantes.

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Para Lefebvre, ele só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Esse direito alude à cidade como um lugar de encontro, onde o valor de uso prevalece sobre o valor de troca e sobre a generalização da mercadoria. Segundo Lefebvre, esse direito somente ganhará concretude se a classe trabalhadora puder se tornar o agente, o portador ou o suporte social de sua realização. Essa classe, que nega e contesta com a sua presença os interesses das classes dominantes, reúne os interesses (aqueles que superam o imediato e o superficial) de toda a sociedade e, inicialmente, de todos aqueles que sofrem a ação da cotidianidade ordenada, imposta pela lógica do capital. Trata-se da única classe capaz de pôr fim à segregação dirigida contra ela. Apenas ela pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação, que visa ao controle e à constante expansão do lucro e da rentabilidade.

Vislumbrando o significado do direito à cidade como a liberdade do homem reconstruir a si mesmo, Harvey (2013) associa a construção da cidade com os laços sociais, a relação com a natureza, os estilos de vida, as tecnologias e os valores estéticos. Para além da liberdade individual de acesso a recursos urbanos, o direito à cidade implica o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Dessa forma, o autor ressalta que o direito à cidade é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.

Seguindo este raciocínio, Ana Fani Alessandri Carlos (2010) concebe a emergência dos movimentos sociais urbanos como reação à transformação da cidade enquanto uso (espaços do encontro, reunião e sociabilidade) em cidade enquanto propriedade privada, que promove a segregação, limitando as possibilidades de uso. Assim, as periferias se consolidam como abrigo de parcela significati-

va da população expulsa das outras áreas. Trata-se da extensa periferia, onde aqueles que não têm acesso à terra valorizada por bens e serviços urbanos, precisam se deslocar para cada vez mais longe desses espaços transformados. Para a autora, os movimentos sociais nas cidades têm a potência da negatividade diante desse processo. São atos que reúnem às contestações. Estes movimentos, segundo a autora, se definem como recusa, pondo o direito à cidade no centro da luta. Nesta direção, os movimentos sociais apontam a necessidade de uma mudança da cidade, de uma cidade vivida enquanto perda e privação.

Carlos (2010) sustenta que o direito à cidade deve ser entendido em sua radicalidade. Para a autora, a negatividade da luta pelo direito à cidade indica a necessidade prática de superação da contradição uso/troca. Para a autora, essa contradição só se resolve na superação daquilo que funda o capitalismo: a propriedade privada. Os movimentos sociais de moradia, ao pôr a propriedade privada do solo no centro da luta, apontam a necessidade de transformação radical da cidade vivida enquanto privação, como realização da desigualdade. Sob esta perspectiva, a autora ainda acrescenta que o direito à cidade se insere como aquilo que entra em contradição com o controle burocrático do Estado, que busca estabelecer uma suposta harmonia e eliminar os conflitos e contradições, mediante projetos de desenvolvimento sustentável, que danificam a cidade a partir de uma lógica que se instaura sob a égide da ideia do crescimento e do progresso. O debate sobre o direito à cidade tem papel central nesta dinâmica. Ele revela a passagem para ação, a necessidade de ação, coloca em xeque a totalidade da sociedade submetida à economia.

Enquanto isso, diante da ocorrência de um diversificado número de lutas e movimentos sociais urbanos, que já estimularam a emergência de abundantes inovações urbanas acerca da sustentabilidade ambiental, a incorporação cultural dos imigrantes e a criação de novos desenhos urbanos dos espaços habitacionais, Harvey (2014a) aponta para a necessidade de se dar mais um passo através do controle democrático sobre os usos do excedente, que até agora tem sido realizado pelas pequenas elites políticas e econômicas, que moldam a cidade cada vez mais segundo as suas necessidades particulares. Para o autor, isso implica saber quem é que controla a conexão interna entre a urbanização, a produção e o uso do exce-

dente. A proposta consiste em unificar as lutas concentrando-se nos momentos de destruição criativa nos quais a economia de acumulação de riquezas se transforma violentamente na economia de espoliação e ali proclamar, em nome dos espoliados, seu direito à cidade – seu direito a mudar o mundo, a mudar a vida e a reinventar a cidade de acordo com seus mais profundos desejos.

Estas inovações que transformam a cidade tornando-a acessível aos que dela foram excluídos são resultados do dinamismo social expresso na ação de Movimentos Sociais, Organizações Não-Governamentais e outros diversos coletivos envolvidos na conquista dos direitos civis, políticos e sociais. Este dinamismo é percebido no Brasil na medida em que a sociedade civil recobra a sua vitalidade ao longo do processo de redemocratização, radicalizando a ideia da cidadania.

3.2.

O exercício da cidadania no processo de democratização da cidade

Como foi visto anteriormente, o desenvolvimento da sociedade civil constitui elemento essencial para o aparecimento da pluralidade dos atores sociais na esfera pública, buscando influenciar a construção da vontade coletiva (opinião pública) e vincular as suas demandas ao aparato institucional do Estado. Nesse processo, importa também fazer referência ao desenvolvimento da cidadania como consciência de direitos, levando em consideração o seu papel na democratização da sociedade. Trata-se de abordar a questão da cidadania a partir de uma ótica em que os direitos são tomados como práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como os interesses se expressam e os conflitos se realizam (TELLES, 1994).

É inegável a importância dos movimentos sociais no processo de reconhecimento de direitos. Segundo Vera da Silva Telles (1994), eles desempenham uma trama representativa, que mostra o dinamismo da sociedade civil plural, multifacetada e heterogênea, em interação com as leis e instituições da sociedade, descortinando oportunidades de sociabilidade. Nesse sentido, os movimentos sociais, nas suas lutas pelos direitos, influenciam na elaboração de critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados e julgados nas suas exigências de equidade e justiça. Daí a importância dos movimentos sociais na construção da cidadania enquanto práticas sociais realizadas nos espaços públicos marcados pelo

pesado legado de uma tradição autoritária e excludente e os dilemas postos pelas transformações da sociedade e do mundo contemporâneo.

A cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, instaurando-se a partir de processos de luta. Bobbio (2004) visualiza a cidadania como um processo histórico, que evolui de acordo com as disposições morais dos indivíduos que compõem as organizações sociais. Para este autor, essa evolução estaria baseada no movimento da “consciência moral” do ser humano diante do estado de sofrimento, de indignação, de penúria, de miséria, ou, mais geralmente, de infelicidade, em que se encontra o homem no mundo, bem como diante do sentimento da insuportabilidade de tal estado. O ser humano, vivendo num mundo hostil (tanto em face da natureza quanto em relação aos semelhantes), reage inventando técnicas de sobrevivência e de defesa, estabelecendo sistemas de regras que reduzem os impulsos agressivos mediante penas, ou estimulam os impulsos de colaboração e de solidariedade através de prêmios.

A cidadania moderna emerge com a ruptura do modelo hierárquico, tradicional das sociedades ocidentais, surgindo um processo lento de consolidação dos ideais de igualdade e liberdade (MARSHALL, 1967). Neste processo as noções de igualdade e liberdade ampliam o raio de abrangência, gerando os direitos civis (universalização dos direitos de liberdade individual), os direitos políticos (universalização do exercício do poder político) e os direitos sociais (direito a um mínimo de bem-estar econômico, seguridade e direito de participar da herança social). José Murilo de Carvalho (2015) contextualiza este dinamismo no cenário brasileiro, enfatizando a inversão da sua ordem cronológica. Assim, no Brasil a cidadania evoluiu partindo dos direitos sociais, progredindo para os direitos políticos e, depois, estabelecendo os direitos civis. Atualmente, este autor alerta sobre a fragilidade da cidadania brasileira, sinalizando a tendência ao enfraquecimento do Estado como fonte de direitos e como arena de participação. Nesse processo, ele destaca também o papel da globalização econômica e comunicacional, que desloca para além-fronteiras os interesses da sociedade, que se fragmenta e perde coesão, no âmbito interno.

Evelina Dagnino (1994) assegura que a noção de cidadania que está mais de acordo com a sua inspiração radical tem como ponto de partida a concepção de

um direito a ter direitos. Esta noção de cidadania está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais, tanto os de tipo urbanos quanto os movimentos de mulheres, negros, homossexuais e ecológicos. Trata-se de identificar o ímpeto democratizante que emergiu na década de 1970, no esforço pela redemocratização brasileira, desembocando na promulgação da Constituição Cidadã, em 1988. Para autora, a concepção de cidadania implícita neste processo democratizando não se limita a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, mas inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta (DAGNINO, 1994).

Nesse sentido, a cidadania não pode ser confundida com aquela usada pela classe dominante e pelo Estado, que buscam utilizar esse termo como mera estratégia para incorporação política progressiva dos setores excluídos, numa maior integração social, ou como um mecanismo jurídico e político para consolidação do capitalismo. A cidadania, para a autora, requer a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento (DAGNINO, 1994). Trata-se de uma cidadania como estratégia dos excluídos, dos não-cidadãos, uma cidadania “de baixo para cima”.

A ênfase na constituição de sujeitos sociais ativos nos remete à questão da formação de uma “cultura de direitos”, que implica a configuração de uma cultura democrática e a erradicação do autoritarismo social, que define coercitivamente o lugar das pessoas na organização social baseando-se nos critérios de classe, gênero e raça. Partindo deste raciocínio, a cidadania desemboca necessariamente numa *proposta de sociabilidade*, que diz respeito às novas formas de viver em sociedade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis. Esta noção da cidadania põe a necessidade de se forjar relações políticas que vão mais além do confronto com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, mas implica o estabelecimento de uma forte relação com a sociedade civil, ou seja, a cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos promoverá a transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo (DAGNINO, 1994).

Em oposição a este projeto político democratizante, a autora identifica a reconfiguração do significado do conceito de cidadania alinhado ao projeto políti-

co neoliberal, que preconiza a emergência de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004). Segundo a autora, este deslocamento neoliberal do conceito reduz o significado coletivo da noção de cidadania a um entendimento estritamente individualista. Além disso, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado, de forma que tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Para a autora, num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.

Na reconfiguração do termo operada na órbita do projeto político neoliberal, a abordagem da pobreza sofre significativa alteração. Se no projeto democratizante a questão social é vista sob a ótica da construção da cidadania e da igualdade de direitos, o projeto neoliberal propõe uma forma cujo recurso principal é o apelo à solidariedade, restringindo-se à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público. Nesta abordagem, a pobreza e a desigualdade social são geridas a partir de um viés técnico e filantrópico, sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania (DAGNINO, 2004).

Na perspectiva neoliberal a resignificação da cidadania, que é operada também em relação aos conceitos de sociedade civil e de participação, propõe a despolitização destas três noções, referências centrais das lutas democratizantes, e assim, uma redefinição das próprias noções de política e de democracia estabelecidas e conquistadas por essas lutas. Dessa forma, segundo a autora, o projeto neoliberal operaria não apenas com a concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação.

Todos esses ensinamentos sugerem a importância de se conceber o termo cidadania para além do debate sobre os direitos e as obrigações (ou deveres), entrando no campo de discussão sobre igualdade/desigualdade, universal/particular,

público/privado, singular/diverso e pertencimento/desfiliação. Nesse sentido, Maria da Glória Gohn (2012) explicita a diferença entre cidadania ativa e cidadania passiva, frisando que a cidadania é um processo onde se encontram redes de relações, conjunto de práticas, tramas de articulações que explicam e ao mesmo tempo permanecem abertas para que se redefinam as relações dos indivíduos e grupos com o Estado.

Gohn (2012) elucida que a cidadania para ser plena tem que ser ativa, é um processo ativo. Nesse sentido, a cidadania não se realiza somente no ato de votar, mas relaciona-se diretamente com a participação dos indivíduos na esfera pública e com o exercício dos direitos. Trata-se do direito a ter direitos e poder exercitá-los. Gohn também lembra que o conceito republicano de cidadania, além de contemplar o desempenho como pessoa privada (cidadania individual), incorpora a participação como uma prática comum, ou seja, uma ação realizada com os outros (cidadania coletiva).

A cidadania ativa requer a formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, protagonistas da história de seu tempo. A educação entra neste processo de formação como um direito humano, para o desenvolvimento do ser humano. A educação contribui para a criação de uma cultura universal dos direitos humanos, para o fortalecimento dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, para o desenvolvimento de sua personalidade, do respeito às diferenças, das atitudes de tolerância, amizade, solidariedade e fraternidade com o semelhante. Diante de tudo isso, pode-se averiguar a importância da atuação dos movimentos sociais que constituem a sociedade civil organizada, à medida que eles proporcionam a vivência da cidadania ativa, a partir de uma interação, às vezes, conflitiva com Estado, mas contribuindo para abrir novos horizontes de sociabilidade e ao mesmo tempo promovendo o reconhecimento de diferentes grupos sociais, a inclusão e a democracia.

Para Gohn (2012), os movimentos sociais são elementos e fontes de inovações e mudanças sociais. Eles constituem forças fundamentais na sociedade moderna, agentes construtores de uma nova ordem. Segundo esta mesma autora (2001), o período de 1975 – 1982 corresponde a um dos mais ricos da história do Brasil no que diz respeito a lutas, movimentos e, sobretudo, projetos para o país.

Ele corresponde a uma fase de resistência e de enfrentamento ao regime militar (1964 – 1985), que já perdera sua base de legitimidade junto à sociedade devido à crise econômica que se esboçava desde 1973 com a chamada crise do petróleo, a retomada vagarosa da inflação, o desmonte das facilidades do paraíso de consumo das classes médias. Nesta época,

A união das forças de oposição possibilitou a construção de propostas e frentes de lutas. Havia um clima de esperança, de crença na necessidade da retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado. Os moradores das periferias, das favelas, cortiços e outros submundos saem das penumbras e das páginas policiais para se tornarem os depositários das esperanças de serem novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social (GOHN, 2001, p. 114).

Ermínia Maricato (2014) identifica nesta época a emergência dos movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida, com o apoio determinado da Igreja Católica, ainda quando a participação política era bastante cerceada. A autora relata que as lutas populares contra a carestia, a insuficiência dos transportes coletivos, a falta de creches e unidades de saúde nos bairros mobilizavam um número crescente de pessoas. Essas mobilizações cresceram acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, sucessivas greves operárias nas indústrias fordistas da região do ABC, na metrópole paulistana, significaram um forte questionamento do Regime Militar.

James Holston (2013) também identifica, durante as décadas de 1970 e 1980, uma progressiva insurgência cidadã a partir das mobilizações populares, buscando garantir a legitimidade de residências ilegais nos bairros das periferias urbanas e viabilizando melhorias nas condições de vida dos moradores, em um período em que os militares subjugavam todos os espaços de cidadania. Sendo inicialmente organizado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), este movimento se consolida na cidade de São Paulo à medida que os moradores se organizam para adquirir conhecimentos e argumentos jurídicos, ensejando enfrentar ações de reintegração de posse, emitidas pela justiça. Estas mobilizações deman-

davam participação total na cidade legal, uma inclusão que se fundava na apropriação do próprio solo da cidade através da autoconstrução.

Neste processo, à medida que os moradores começaram a compreender as suas necessidades sociais como direitos de cidadãos e a gerar argumentos apoiados nesses direitos, não somente eles se apropriavam de uma estratégia para lutar contra as desigualdades que enfrentavam em sua vida nas cidades, mas também encontravam um meio através do qual eles se contrapunham (não favoreciam) a ilegalidade e a marginalização mediante a demonstração de competência (“conhecer seus direitos”) e negavam a humilhação através da dignidade da participação na esfera pública como portadores de direitos. Holston (2013) ainda salienta que os argumentos por direitos transcenderam uma referência específica à lei e passaram a significar uma mudança subjetiva, na medida em que se processou uma transformação dos atores envolvidos de um status de simples súditos, que historicamente tinham seus direitos negados pelo Estado e suas elites, a cidadãos que passaram a ter direitos a despeito de outros atributos. O autor percebe que os argumentos envolvendo o direito à cidade corporificaram as lutas dos moradores das periferias por esse reconhecimento de serem cidadãos portadores do direito a direitos.

Para Holston (2013), uma nova esfera de associação estava surgindo nas periferias, nas quais os moradores reivindicavam recursos como uma questão de direito à cidade, sem a necessidade de um toma lá da cá por apoio. Os argumentos apoiados no direito aos direitos estruturaram uma esfera cívica diferente daquela baseada nos tratamentos especiais a partir dos direitos trabalhistas da formulação restrita de Vargas ou do clientelismo da política de patronato. A participação nas novas associações cívicas dos bairros permitiu que os moradores exigissem o reconhecimento, da parte do Estado, de seu valor, em termos de direitos, como cidadãos que se tornaram partes interessadas da cidade como construtores urbanos, proprietários, contribuintes e consumidores (HOLSTON, 2013).

Com o fim da ditadura e o retorno da eleição direta para presidência da República (1989), começa um novo período na vida política brasileira. No que diz respeito às demandas urbanas, o debate aberto pela Assembleia Nacional Constituinte e pela conquista das liberdades democráticas propiciou as condições para

que se formasse o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos urbanos que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento. Assim pode-se dizer, segundo Orlando Alves dos Santos Júnior (2009), que o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é uma coalização de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade.

As forças sociais aglutinadas pelo FNRU contribuíram para a promoção da democracia na cidade, pela adoção de mecanismos que institucionalizam a participação direta da população no governo da cidade, buscando fortalecer as esferas públicas e ampliar o espaço da cidadania ativa. Tratava-se de lutar pela afirmação do direito à cidade e da função social da propriedade como princípios fundantes da transformação urbana, significando o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano, partindo do diagnóstico sobre as desigualdades sociais na cidade (SANTOS JÚNIOR, 2009).

A esfera da participação cívica iniciada nos bairros empobrecidos auto-construídos das periferias, na ilegalidade e na desigualdade contribuiu para a transformação nacional, partindo da esfera local (HOLSTON, 2013). Em articulação com estas forças sociais, em 1987, outras entidades da sociedade civil, portando assinaturas de mais de 160 mil eleitores de todo o país, apresentam a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana à Assembleia Nacional Constituinte,²⁵ ensejando, pela primeira vez na história do Brasil, a inclusão na Constituição Federal de artigos dedicados ao tema das cidades, incorporando a função social da cidade além da função social da propriedade (MARICATO, 2014).

A partir da pressão, exercida durante 13 anos, pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi aprovada no Congresso Nacional a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, sob a forma da Lei Federal nº 10.257/2001, o

²⁵ As entidades que assinaram essa emenda constitucional foram: Movimento em Defesa das Favelas (MDF), Federação Nacional de Engenheiros (FNE), Federação Nacional de Arquitetos (FNA), Instituto de Arquiteto do Brasil (IAB), Coordenação Nacional dos Mutuários (CNM) e Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur).

Estatuto da Cidade. Segundo Maricato (2014), este regimento forneceu uma nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena e impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade.

O Estatuto da Cidade é tido como um exemplo para o mundo, objeto de cursos para os urbanistas até na Holanda. De acordo com a autora, ele restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao “bem coletivo” e ao “interesse social”. A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas a autora adverte que entre a retórica e a prática há um enorme abismo. Raquel Rolnik (2015) também confirma que o reconhecimento constitucional do direito à moradia como direito fundamental, em 2000, e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, são exemplos de conquistas pontuais – mas não menos importantes – de movimentos sociais e forças de esquerda, no âmbito de suas lutas pelo direito à cidade.

Resgatando as conquistas urbanas ao longo da história recente, Maricato (2014) frisa que após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, a criação do Ministério das Cidades no ano seguinte, também uma reivindicação da agenda dos movimentos urbanos, marca o início de uma nova etapa de avanço das demandas sociais. Para esta autora, o caminho que levou à criação do Ministério das Cidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um expressivo número de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. O Ministério das Cidades expressou uma resposta efetiva à luta histórica dos movimentos sociais urbanos em defesa de uma política urbana unificada e coerente com os princípios da reforma urbana (BRASIL, 2011).

Por sua vez, Santos Júnior (2009) salienta que a criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004,²⁶ deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano, envolvendo conferências

²⁶ **Conselho das Cidades:** O ConCidades é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério das Cidades. O Conselho foi instituído em 2004, em convergência com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Plenário do ConCidades é composto por 86 representantes de órgãos, com direito a voto, e possui reuniões ordinárias trimestrais.

municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas participativas, de acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos sociais organizados em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

O Ministério das Cidades foi criado para ocupar um vazio institucional: a falta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Para viabilizar este projeto, foram criadas quatro secretarias nacionais. Três delas estruturadas com base nos três principais problemas sociais que afetam a cidade: a moradia, o saneamento ambiental (agrega água, esgoto, drenagem de águas pluviais e coleta e destinação de resíduos sólidos) e mobilidade e trânsito. Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, foi criada uma quarta secretaria, a Secretaria de Programas Urbanos, para fornecer diretrizes e orientação para governos municipais e metropolitanos para por em prática programas urbanísticos integrados que respondem a programas específicos, comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional.

Em 2003 e 2005, o Ministério das Cidades promoveu as Conferências Nacionais das Cidades visando definir diretrizes, princípios e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo Maricato (2009), participaram da organização das conferências 45 entidades nacionais representativas de movimentos sociais, ONGs, universidades, profissionais, empresários, sindicalistas e centros de pesquisa. O processo teve origem em reuniões promovidas pelos municípios, e numa segunda fase, pelos governos estaduais. Participaram de cada uma das conferências mais de 3.000 municípios (num universo de 5.600) e todos os Estados brasileiros (27). Participaram dos Encontros Nacionais, na cidade de Brasília, mais de 2.000 delegados eleitos nas conferências estaduais representando as instâncias de governo e da sociedade, além do governo federal. Além disso, o Ministério das Cidades propôs novas políticas setoriais além de promover duas campanhas nacionais: a de Planos Diretores Participativos e a de Regularização Fundiária, ambas propostas previstas pela Lei Federal do Estatuto das Cidades.

Fazendo o foco mais explícito no setor de saneamento, a agenda do FNRU foi construída, a partir da aliança com a Frente Nacional de Saneamento Ambien-

tal – FNSA.²⁷ Tratava-se de uma coalizão de organizações sociais, organizada em torno da defesa da prestação pública dos serviços de saneamento ambiental e do direito à água e ao saneamento para todos. O conjunto de conquistas impulsionadas por estas mobilizações tiveram diversos reflexos no setor, entre os quais se destacam: a elaboração e aprovação da lei nacional de saneamento básico (LNSB), em 05 de janeiro de 2007 (Lei Federal nº 11.445), que definiu as diretrizes nacionais e a política federal do setor; a retomada dos investimentos e a qualificação do gasto público visando a redução do *déficit* de acesso aos serviços de saneamento e a racionalização das ações em saneamento; e a organização dos serviços que define a relação titular–prestador, cabendo ao primeiro o exercício do planejamento, a criação das condições para o controle social e o estabelecimento de uma entidade pública de regulação (BRASIL, 2011).

Com a LNSB, o saneamento é regulamentado em nível nacional, equacionando a ausência de um quadro normativo para o setor e criando as condições para um novo ambiente político-institucional. Esta Lei era uma reivindicação histórica das organizações do setor de saneamento. A partir da I Conferência Nacional das Cidades, em 2003, a Lei do Saneamento Básico atravessou um longo processo de elaboração, enfrentando uma intensa batalha, onde se inscreveram diferentes atores, munidos de diversos interesses e tendências ideológicas. O processo aguerrido de elaboração e aprovação da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) evidencia que o saneamento está sujeito a movimentos contraditórios decorrentes da ação de agentes com interesses divergentes que nele atuam.

Neste movimento, houve ainda a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), prevista na Lei nº 11.445/2007, e os princípios explicitados no plano: universalidade e equidade. Elaborado em 2009 e 2011, o plano foi submetido à Consulta Pública, em 2013, e aprovado pela Presidente Dilma Rousseff em novembro de 2013 (decreto n. 8141, de 20 de novembro de 2013).

²⁷ Fazem parte da coordenação da Frente Nacional de Saneamento Ambiental as seguintes organizações: Assemae – Associação dos Serviços Municipais de Saneamento Ambiental; FNU – Federação Nacional dos Urbanitários; Fisenge – Federação Intersindical dos Engenheiros; FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Conam – Confederação Nacional das Associações de Moradores; IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor.

A aliança entre as organizações foi fundamental para estabelecer os aspectos essenciais da política de saneamento básico, tais como a definição de saneamento básico compreendendo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, o manejo das águas pluviais urbanas e o manejo de resíduos sólidos; a inclusão do planejamento como instrumento fundamental das ações de saneamento básico; a afirmação dos direitos dos cidadãos e usuários, estabelecendo os direitos de receber serviços eficientes; a instituição do controle social sobre a gestão e prestação dos serviços; a garantia aos usuários do acesso às informações sobre os serviços prestados; a exigência de audiência e consulta pública para a delegação dos serviços de saneamento; a definição de regras para a cobrança de tarifas e taxas, além de critérios para reajuste e revisão tarifária; a adoção de parâmetros no acesso à água, para a garantia do atendimento essencial à saúde pública nos casos de estabelecimentos de saúde, instituições educacionais e usuários residenciais de baixa renda.

Além disso, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, em aliança com a Secretaria Nacional de Saneamento, foram atores centrais para a garantia de investimentos, tendo em vista as restrições econômicas vigentes na época. Este aspecto é fundamental quando se considera o *déficit* de saneamento ambiental brasileiro, principalmente entre os mais pobres, moradores das periferias, favelas, palafitas e bairros populares, exigindo incluir recursos não onerosos, tendo em vista a reduzida capacidade de pagamento das populações envolvidas.

Como resultado de pressões e negociações com o governo, elevou-se os investimentos a um novo patamar, viabilizando recursos para que a política pública pudesse caminhar no sentido da universalização. O PAC 1 (Programa de Aceleração do Crescimento) previu para o período de 2007-2010 um orçamentária de R\$ 40 bilhões para a área de saneamento ambiental. O Governo Dilma deu continuidade aos investimentos através do PAC 2, lançado em 2010, prevendo investimentos da ordem de 45,8 bilhões de reais disponibilizados por meio do Ministério das Cidades e outros 4 bilhões via Fundação Nacional de Saúde. Observa-se ainda dentro do PAC o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, que incluía obras de implantação de sistemas de saneamento básico.

Britto e Rezende (2017) ainda citam como aspectos positivos do PAC a previsibilidade e a regularidade na oferta de recursos, o que possibilitou o estabelecimento de condições favoráveis para o planejamento setorial, fator de extrema relevância em função das características institucionais de gestão descentralizada dos serviços públicos de saneamento no Brasil. No âmbito do PAC 2, as autoras ainda mencionam que uma parte dos recursos foi destinada à elaboração de planos municipais de saneamento básico via seleção pública do PAC.

Diante de toda esta trajetória, é possível notar, no Brasil, a presença de interesses divergentes no que diz respeito à gestão da cidade, sendo a sociedade civil organizada um polo de resistência democratizante diante dos projetos autoritários de apropriação urbana. No setor de saneamento, Britto e Rezende (2017) também percebem este conflito de interesses destacando a contraposição entre uma vertente democratizante do saneamento e outra mercantilizadora. Segundo estas autoras, se de um lado, houve avanços no sentido de construir uma política universalista e democrática, também há um movimento do qual a participação privada e a lógica da mercantilização no saneamento saíram fortalecidas. As autoras identificam, na última década, como aspecto favorável à lógica privatizante a aprovação da Portaria nº 280 (25 de junho de 2013), pela qual o Ministério das Cidades possibilitou o acesso de recursos públicos do Orçamento Geral da União (OGU) ao setor privado para empreendimentos de saneamento básico do PAC.

Com o Impeachment da presidente Dilma Rousseff (31 de agosto de 2016), o governo de Michel Temer demonstrou clara disposição em fortalecer a corrente privatizante do saneamento. Como demonstração deste élan, Temer propôs um “pacote de privatizações” de empresas públicas, prevendo 75 projetos, incluindo várias empresas estatais do setor de saneamento, como a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). Além de privatizações plenas, este pacote também abrangia concessões, arrendamentos e prorrogações de contratos em vigor e outras moda-

lidades de transferência do controle ou gestão para a iniciativa privada, tendo como argumento principal alcançar a equilíbrio financeiro do Estado.²⁸

Ademais, Temer tentou modificar, através de Medida Provisória (MP), o marco legal do saneamento básico brasileiro (Lei 11.445/2007), para facilitar a privatização das empresas públicas de saneamento. Com a MP 844/2018, ele determina, entre outros ordenamentos, que as empresas estaduais e municipais lancem um chamamento público, antes de se associarem a outros entes públicos, abrindo a possibilidade de empresas privadas entrarem também no processo licitatório para assumir a prestação dos serviços.²⁹ Devido à mobilização dos movimentos democratizantes e a falta de consenso entre os parlamentares, a MP não foi aprovada em tempo hábil e perdeu a validade em 19 de novembro de 2018.

No dia 28 de dezembro de 2018, dois dias antes de deixar a cadeira presidencial, Temer retomou as propostas de privatização, editando a MP 868/2018, que altera o marco legal do saneamento basicamente nos mesmos termos da Medida Provisória anteriormente prescrita. Para transformar a MP em lei é necessária a apreciação do Congresso, que será realizada no mandato do presidente Jair Bolsonaro, que também apresenta tendências claramente privatistas. Dessa forma, ficam evidentes as pressões mercantilizadoras sobre os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, buscando transformar a água num *commodity* e gerando dependência de uma “política de preços” e promovendo a financeirização deste segmento.

No próximo capítulo, focaremos a abordagem na cidade de Manaus, desvendando na história desta cidade a atuação do capital (internacional, nacional e local) em busca de lucros e rendimentos. Assim, o capítulo mostrará que o modelo de desenvolvimento adotado em Manaus ocasiona contradições sociais, consolidando desigualdades e sofrimentos aos setores sociais mais empobrecidos à custa dos privilégios de um reduzido grupo político e econômico que se apropria das riquezas da cidade e da região amazônica como um todo.

²⁸ ALVARENGA, Darlan. Pacote de privatizações do governo Temer prevê 75 projetos para 2018. **Portal G1.globo.com**. 30 Jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/pacote-de-privatizacoes-do-governo-temer-preve-75-projetos-para-2018.ghtml>> Acesso em: 02 Mar. 2019.

²⁹ EDITOR. Governo Temer edita MP para privatizar o setor de saneamento no Brasil. **Observatório das Metrópoles**. 12 Jul. 2018. Disponível em: <<http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/governo-temer-edita-mp-para-privatizar-o-setor-do-saneamento-no-brasil/>>, Acesso em: 02 Mar. 2019.

4. Manaus: realidade e contrastes sociais

A cidade de Manaus, como todas as cidades brasileiras, é atravessada por contradições de todos os tipos, sendo difícil expor de forma resumida tantos tempos e contratempos. José Aldemir de Oliveira (2003) expressa estas tensões em um título sugestivo: Manaus: a cidade doce e dura em excesso. Este capítulo resgata na história de Manaus alguns elementos que evidenciam a atuação dos diversos atores, que buscam alcançar os seus interesses e objetivos, fazendo da cidade uma arena de lutas e conflitos. Estes atores, com maior ou menor poder de atuação incidem na formação da cidade fazendo emergir uma cidade desigual e autoritária, onde poucos obtêm a oportunidade de usufruir das riquezas produzidas.

Trazer em cena esta história desigual também é uma forma de dar vazão à obsessão pela cidade, para usar as palavras de Henri Lefebvre (2001), sentida por todos aqueles que dela são excluídos, mas que também contribuem na sua construção, denunciando os abismos da injustiça com a sua presença e lutando pela sua democratização. Estes atores são “expulsos” da cidade e às suas portas alimentam a ânsia de nela entrar e participar plenamente da vida urbana.

4.1. A fundação, expansão e conflitos da “metrópole dos trópicos”

A fundação da cidade de Manaus nos remete ao ano de 1669, quando foi construído o Forte de São José da Barra do Rio Negro, visando expandir o domínio de Portugal sobre o ocidente do território amazônico, pertencente à coroa espanhola.³⁰ O capitão Francisco da Mota Falcão foi nomeado para esta tarefa, escolhendo o outeiro, entre dois igarapés, situado três léguas acima da confluência do rio Negro com o Solimões e levantando neste local um reduto de pedra e barro, de forma quadrangular (SOUZA, 2009). A obra teve importante papel na empreitada portuguesa, expulsando os outros europeus interessados na conquista da região, além de assegurar a posse de uma das áreas mais densamente povoadas naquela

³⁰ O Tratado de Tordesilhas (1494) dava à Espanha a propriedade do território amazônico, mas o Tratado de Madri (1750) acabou por confirmar a posse lusitana da região.

época. A iniciativa garantiu ainda ampla disponibilidade de mão de obra indígena que era largamente utilizada na exploração das drogas do sertão.³¹

A redução dos índios Tarumã, Passé e Baniwa na boca do rio Negro foi comandada pelo frei Teodósio da Veiga, da Ordem das Mercês (SOUZA, 2009), mas em 1695 os religiosos carmelitas assumiram a assistência do povoado, dando origem ao Lugar da Barra. Juntamente com os diversos aldeamentos e povoados dispersos ao longo dos cursos dos rios (Santarém, Óbitos, Tefé, Alencar, Faro, Monte Alegre, Porto de Moz, Silves, Itacoatiara, Coari e Barcelos), o Lugar da Barra integrava o embrião da rede urbana amazônica, que mais tarde seria ratificada e reforçada. Segundo Roberto Lobato Corrêa (1987), a produção das drogas do sertão, realizada pela rede de aldeamentos e coordenada pelos missionários, servia tanto para a própria subsistência quanto para abastecer a metrópole europeia, sendo intermediada pela cidade de Belém, que havia sido fundada em 1616.

Em estudo sobre o processo de inserção da Amazônia no contexto da economia internacional, Deusimar Pereira (2006) confirma que neste primeiro momento da colonização, os portugueses visavam garantir e expandir o seu domínio sobre o território, assim como explorar as suas riquezas naturais. Os atores principais desta obra foram os colonos importados e aventureiros de toda a ordem, bem como missionários religiosos, todos interessados na exploração e domínio da região para a coroa portuguesa (PEREIRA, 2006, p. 65).

A embrionária rede urbana constituída neste primeiro momento da colonização alcançou um relativo desenvolvimento entre 1750 e 1780, quando o governo português intensificou a exploração dos recursos naturais da região, criando a Companhia Geral do Grão-Pará e do Maranhão. Nesta época, chamada de Era Pombalina,³² a produção extrativista foi diversificada dando início ao cultivo do café, da cana-de-açúcar, do anil e do algodão. Segundo Márcio Souza (2009), nes-

³¹ **Drogas do Sertão:** produtos naturais valorizados na Europa, utilizados como condimento em uso farmacêutico, enfeites e como material de construção. Destacam-se o cacau, o cravo, a canela, a salsaparrilha, as madeiras e a manteiga de peixe.

³² A Era Pombalina expressou uma reação da Metrópole às transformações ocorridas na Europa, resultantes da Revolução Industrial, o que levou a uma significativa reorganização colonial, colocando a Amazônia sob a tutela direta da Coroa portuguesa. As políticas pombalinas procuram integrar o território ao sistema colonial português como um todo, de forma a servir aos interesses da Coroa frente às suas relações com as outras nações europeias e na luta para equacionar a crise política e econômica que ela experimentava.

ta época foi ensaiada a primeira estrutura industrial, com artífices, serraria e estaleiro. Tratava-se de consolidar o domínio português no oeste amazônico, perseguindo os interesses econômicos da metrópole. Pereira (2006) resume a Política Pombalina afirmando que basicamente era promover Portugal no mercantilismo internacional, e por isso, a ideia de extrair da Amazônia tudo que fosse possível mesmo que houvesse prejuízos drásticos para os povos autóctones.

A malha urbana amazônica foi ampliada e reforçada, embora de forma desigual, uma vez que se criou uma hierarquia de natureza político-administrativa entre os núcleos urbanos em cujo topo situava-se a cidade de Belém. De acordo com Corrêa (1987), a desigualdade entre os núcleos urbanos ainda se deu devido às diferenças hierárquicas nas funções comerciais e de serviços que se ampliaram durante o processo de inserção da Amazônia no mercado internacional de produtos tropicais.

Visando à racionalização da administração e um maior controle territorial, em 1757 a Capitania do Grão-Pará e do Maranhão foi dividida, sendo criada a Capitania do Rio Negro, cuja sede foi instalada na cidade de Barcelos,³³ antiga aldeia Mariuá, no médio Rio Negro. Estava em curso o processo de “lusitanização”, que mudou todos os nomes indígenas de núcleos populacionais, substituindo-os por nomes portugueses, espalhando, em plena selva, as suas Braganças, Souseis, Pombais, Óbitos (SOUZA, 2009).

Em 1791, por não corresponder às expectativas, a sede da Capitania foi transferida para o Lugar da Barra, por determinação do governador Manuel da Gama Lobo d’Almada. Segundo Souza (2009), as Capitanias possuíam administrações locais de bom nível, embora circunscritas às cidades de Belém e ao Lugar da Barra. Isso permitiu a instalação de um sistema educacional razoável para atender os filhos da elite, formada por proprietários e comerciantes.

Com a consolidação do domínio português na região, a identidade territorial da Amazônia foi fortalecida. Através da reorganização política e produtiva, o empreendimento pombalino procurou neutralizar a tutela da igreja em relação aos

³³ Com essa divisão, a Capitania do Rio Negro ainda se mantinha subordinada à Capitania do Grão-Pará, sediada na cidade de Belém.

índios, fornecendo a estes um novo papel. Para Pereira (2006), as populações indígenas, que antes representavam apenas mão-de-obra escrava, passaram a ser vistas como elemento econômico ativo (mão-de-obra básica) e como elemento político associado (aliados). Dessa forma, acirrou-se a desorganização social, política e econômica dos povos da Amazônia de forma que “aqueles que não foram mortos ou fugiram, foram incorporados à nova sociedade, sem ao menos ter consciência do seu papel na mesma” (PEREIRA, 2006, p. 67).

Sem deixar de resistir à violência colonial, os grupos tribais foram expropriados de suas terras, conformados ao sistema de trabalho, configurados como súditos inferiores e tutelados vencidos. Marilene Corrêa da Silva (2012), ao descrever o processo de construção da Amazônia lusitana, relata que os saldos obtidos pelos povos originários foram a depopulação, a subalternidade e a expropriação, empregadas pelos portugueses como estratégias para melhor controlá-los, dominá-los e mobilizá-los como mão-de-obra e súditos inferiores.

Nesta época, a miscigenação, já havia gerado o caboclo amazônico, mão-de-obra adequada para enfrentar a região considerada insalubre ao homem da raça branca. Confrontando o paternalismo dos missionários, os administradores provinciais estabeleceram um modelo social alinhado aos interesses da Coroa e configurado por uma complicada malha jurídica e burocrática. Souza (2009) registra que em toda a Amazônia abria-se um enorme espaço entre o colonizador e o colonizado. O colonizado, para este autor, era informe e encontrava-se atravessado entre dois mundos contraditórios. “Era um homem geralmente desfibrado e incoerente, um farrapo” (SOUZA, 2009, p. 154).

A Era Pombalina também colaborou para ampliação do tráfico de escravos na região amazônica. A partir de então, os escravos africanos, que já trabalhavam nas fazendas da província do Grão-Pará e Maranhão, garantiram a mão-de-obra barata nas lavouras e outras atividades, promovendo o desenvolvimento mais rápido das províncias do norte da colônia, bem como a exploração dos seus desconhecidos recursos naturais (PEREIRA, 2006, p. 69). Sendo transformada num grande produtor de drogas do sertão, a Amazônia representou uma nova fronteira de exploração do novo continente, alimentando o ideário lusitano. Em seguida, houve o desmantelamento do sonho lusitano e o abandono da região.

Finalizando a Era Pombalina, a Amazônia entra numa fase de incertezas e marasmos, sendo beneficiária de políticas de desenvolvimento pontuais, sem projetos articulados. E foi assim até a independência brasileira (1822), quando a Amazônia deixou de ser Estado português para fazer parte do Brasil, em 1823. O Lugar da Barra foi elevado à categoria de Vila, em 1833, sendo chamada de Vila de Manáos,³⁴ mas o título de cidade somente foi outorgado em 1848. Por ocasião da elevação do Amazonas à categoria de Província, em 1850, a cidade foi tomada como capital. A denominação de Cidade de Manaus decorreu da aplicação da lei nº 68, de 4 de setembro de 1856, sendo aprovada já na Assembleia Provincial Amazonense (MONTEIRO, 1971).

Entre 1890 e 1920, na esteira do sistema extrativista exportador, a cidade de Manaus teve o seu primeiro grande momento de desenvolvimento econômico, proporcionado pela produção de borracha.³⁵ De 1850 a 1912, através do sistema de aviamento³⁶, a Amazônia respondia por mais da metade da oferta de borracha de todo o mundo (PEREIRA, 2006), gerando grandes transformações nos principais centros urbanos da região: Belém e Manaus. Algumas destas transformações são descritas por Pereira (2006):

Essas duas cidades nada deviam, em termos de facilidades e estruturas urbanas, às capitais europeias da época. Possuíam sistema portuário, coleta e disposição de lixo, eletricidade, telefonia, habitações confortáveis, edifícios públicos modernos, setor hoteleiro, praças arborizadas, estruturas requintadas para lazer, bibliotecas públicas, transporte coletivo baseados em sistemas de bondes, hospitais, grandes instituições financeiras e comerciais, intensa atividade artística e esportiva, órgãos de imprensa, livrarias globalizadas, sistema educacional de excelência (PEREIRA, 2006, p. 80).

Para viabilizar o funcionamento deste sistema de produção foi necessário utilizar mão-de-obra, tanto de outras províncias brasileiras – principalmente da

³⁴ **Manáos:** nação indígena dominante no vale do rio Negro, os manáos faziam forte oposição à dominação europeia na região, tendo deflagrado inúmeros levantes contra os portugueses.

³⁵ Com a produção da borracha, a Amazônia se inseriu na transição da economia brasileira do século XIX para o século XX, que se baseava na produção agrícola compartimentada e distribuída pelas várias regiões do Brasil. Neste período, o principal produto de exportação brasileiro era o café, vindo a seguir a borracha (OLIVEIRA e SCHOR, 2008).

³⁶ **Sistema de Aviamento:** no topo da cadeia de produção de borracha estavam as casas aviadoras e exportadoras, localizadas em Belém e Manaus. Elas forneciam mercadorias ao comerciante de vilarejos, situados às margens dos rios e bocas de igarapés. O comerciante, por sua vez, fornecia para os seringalistas (donos dos seringais) e estes para os seringueiros nos campos de produção. Os seringueiros pagavam a mercadoria com a borracha que era vendida ao comerciante de vilarejo, posteriormente, este a vendia para a casa aviadora.

região nordeste – quanto do exterior. Os fluxos migratórios promoveram verdadeiros saltos populacionais na região amazônica: em 1820 que era de 137.000 habitantes, passou, em 1870, para 323.000 habitantes; em 1900 para 695.000 habitantes; e em 1910 para 1.217.000 habitantes. Diante deste cenário, Pereira (2006) verifica que a Amazônia perdeu a sua face indígena, dando lugar a um perfil caracterizado por “endinheirados brasileiros e estrangeiros com costumes europeus e vivendo nos centros urbanos e uma multidão de nordestinos sendo explorados até o sangue nos seringais” (PEREIRA, 2006, p. 79).

A cidade de Manaus, que em 1890 possuía somente cinco bairros (Caminhas, São Vicente, Remédios, Espírito Santo e República) separados por igarapés, limitados a um reduzido perímetro urbano, a partir da economia do látex, ampliou sua abrangência espacial e foi submetida a um intenso processo de modernização, cuja inspiração encontrava-se nas cidades europeias, principalmente em Paris. Visava-se projetar para o mundo a imagem de uma cidade moderna e civilizada, portadora de hábitos sociais sintonizados com os padrões vigentes no mundo europeu (DIAS, 2007). Tratava-se de construir uma cidade atraente e confortável, que apresentasse condições propícias para a realização de negócios e a instauração de moradias para pessoas das mais diversas nacionalidades.

Para assumir as funções comerciais e administrativas de capital mundial da borracha, Manaus foi totalmente remodelada, adquirindo uma nova fisionomia, que foi viabilizada pela correção de acidentes de terrenos e a realização do nivelamento territorial, através do aterro de igarapés. Edinea Mascarenhas Dias (2007) atesta que as reformas foram realizadas em todos os setores e incluiu a demolição de antigos prédios públicos e sua substituição por construções suntuosas, assim como a construção de grandes hotéis, palacetes, cafés, bazares, lojas, teatros, cinemas e armazéns. Além disso, a implantação de serviços, como, a higiene da cidade, o asseio de suas ruas e praças, a instalação de uma infraestrutura de saneamento básico, água,³⁷ esgoto,³⁸ transportes, luz elétrica eram vistos como expres-

³⁷ **Água potável:** O abastecimento de água por tubulação foi a primeira grande obra executada na cidade, já no início da fase áurea da borracha. As obras começaram em julho de 1883, sendo escolhido o Igarapé da Cachoeira Grande como curso d'água mais apropriado para o fornecimento. No dia 08 de dezembro de 1889 o sistema foi ligado, com a ajuda de uma pequena hidrelétrica construída para esse fim (SÁ, 2012).

são da modernidade e contribuíram para o aumento das riquezas particulares, do desenvolvimento da imigração, do comércio e da indústria (DIAS, 2007).

Sob a égide do sistema extrativista agroexportador, a transformação econômica, cultural e espacial de Manaus obedecia à lógica da acumulação capitalista, respondendo às pressões e determinações provenientes do mercado internacional. Dias (2007) ressalta que o poder do capital determinou uma nova concepção de cidade promovendo o engrandecimento da capital do Amazonas e consolidando a demolição da cidade colonial Manaós, com total indiferença aos impactos sociais e ambientais negativos. O projeto modernizador, impulsionado pelo poder do capital, levou à mudança do tecido urbano da cidade e estabeleceu diferentes relações, situações e conflitos.

Os poderes do Estado e da Municipalidade, ao atuarem na remodelação e melhoramento da cidade, contaram com a intervenção do setor privado, por meio de concessões. Este foi responsável pela implantação e manutenção de vários serviços, destacando-se: transportes urbanos, iluminação, remoção de lixo, abastecimento de água, mercado público e porto, setores de grande lucro para o capital. Estas intervenções contaram especialmente com a participação de empresas inglesas que, segundo Dias (2007), responderam com eficiência à tarefa de fazer da cidade um lugar apropriado para os negócios, imprimindo no espaço urbano uma imagem correspondente aos interesses da burguesia extrativista.

As medidas modernizadoras implementadas entre o final do século XIX e início do século XX possuíam objetivos e públicos bem definidos. Mesmo sendo os responsáveis pela produção da borracha, os produtores do interior usufruíam pouco ou nada dos recursos e benefícios gerados por este produto. Os seringais combinavam brutais relações trabalhistas com péssimas condições de vida. Euclides da Cunha (1967) referiu-se ao sistema de produção da borracha como “a mais criminosa organização do trabalho”, na qual o homem trabalhava para escravizar-se. A prioridade das intervenções modernizadoras eram as cidades, os locais onde se estabeleceram as casas comerciais e se realizavam as importações e exporta-

³⁸ **Serviço de esgoto:** os contratos para instalação da rede de esgotos começam a ser lavrados a partir de 1900. Somente em abril de 1906, com o assentamento da pedra fundamental do primeiro *flushing-tank* na Rua José Clemente, foi dado início a construção da rede de esgotos de Manaus, atendendo somente parte central da cidade (SÁ, 2012).

ções, assim como as vias de deslocamento para o porto da cidade. Assim, pode-se dizer, com Dias (2007), que a reforma e embelezamento de Manaus visaram criar condições favoráveis para aqueles que procuravam um centro vantajoso e benéfico, e ao mesmo tempo, agradável. Foi para esses grupos, que se dirigiu o centro de interesses dos poderes públicos, e para os quais as reformas foram orientadas.

A reconfiguração da cidade, como capital da borracha, levada a termo pelo poder público, aliado aos interesses privados, significou a implementação de uma política de pressão, exclusão e dominação contra as pessoas ou grupos de pessoas que emergiam na cidade e que não se enquadravam nos conceitos de valores da elite local. Tratava-se de projetar a imagem de uma cidade limpa, ordeira e sem problemas, sendo “necessário desenvolver uma política de preservação e defesa da ordem urbana e, na medida em que os valores eram afrontados, cabiam providências de excluir do espaço público os pobres, desocupados, doentes, pedintes, prostitutas, vadios, etc.” (DIAS, 2007, p. 120).

Os pobres e desocupados que transitavam pela cidade, prejudicando o comércio, incomodando os residentes e até mesmo ameaçando a ordem com as suas presenças, foram submetidos a uma política de separação e isolamento em bairros distantes da área central. Em prol do embelezamento da cidade e buscando livrá-la dos mais diferentes flagelos que ameaçavam a vida da sua população, a administração da cidade implantou políticas de controle e reclusão em ambientes afastados e fechados. Assim, a criação da “cidade do fausto”, impunha a realização de obras, como, penitenciárias, hospitais, asilos de mendicidade e colônias agrícolas.

Na medida em que o centro da cidade se definia como polo exportador da goma elástica, os segmentos pobres da população foram afetados por uma política do controle da habitação, sendo obrigados a se deslocarem desta área em função das exigências de edificação impostas pelo poder público. Em outros casos, os pobres foram afastados, compulsoriamente, da área central pela política de demolição de suas casas, para atender às necessidades de reedificação e embelezamento da capital. Com suas moradias circunscritas às áreas definidas, os trabalhadores eram submetidos ao controle e à disciplina, além de serem prejudicados pela desigualdade de acesso aos serviços de água, esgoto, iluminação elétrica, calçamento, bondes, praças, mercados, coleta de lixo (DIAS, 2007).

No que diz respeito ao acesso à água, o aterro de igarapés teve repercussões negativas no cotidiano dos manauenses. Os igarapés faziam parte da vida dos moradores e serviam como fontes de abastecimento, indispensáveis para os usos domésticos e sanitários. Com o aterro dos igarapés e a deficiência do fornecimento de água encanada, a falta de água passou a fazer parte do cotidiano do povo, principalmente nos bairros mais afastados do centro da cidade. A imprensa registrava, diariamente, as queixas contra a falta do chamado precioso líquido. Consta que a partir de 15 de julho de 1913, a Manaós Improvements Limitid Company,³⁹ prestadora de serviços de saneamento básico, efetuou um elevado aumento no preço da água e o povo, enfurecido, foi às ruas depredar os escritórios da concessionária. Os ingleses partiram da cidade e o patrimônio da empresa, desde então, foi encampado pelo Governo Estadual (ARSAM, 2014). Os serviços de água e esgoto passaram a ser realizados pelo poder público até o ano 2000, quando foram novamente transferidos para o setor privado.

No período da borracha, embora tenha sido construída uma importante infraestrutura urbana, projetada como sinal de progresso e crescimento, a maioria da população não teve acesso a ela e nem mesmo teve suas necessidades básicas atendidas. As políticas públicas tinham como prioridade criar condições para o escoamento do látex e atender aos interesses das classes hegemônicas. José Aldeir de Oliveira e Tatiana Schor (2008) confirmam essa proposição frisando que “na ‘Manaus do Fausto’, o espaço urbano é sempre apresentado como um largo cenário onde só a elite tem rosto e se destaca” (OLIVEIRA e SCHOR, 2008, p. 67). Estes autores registram que os melhoramentos da infraestrutura urbana quase sempre excluíram as periferias, produzindo a alienação da maioria dos moradores em relação à cidade.

4.2. Manaus da Zona Franca e do Distrito Industrial

Com a entrada das colônias inglesas (Sudeste Asiático) no comércio internacional da borracha, Manaus iniciou, em 1912, um rápido processo de declínio produtivo e econômico. A maioria das empresas, que era inglesa, após a decadên-

³⁹ **Manaós Improvements:** Em 1881, os serviços de abastecimento de água e esgoto foram concedidos à empresa Manaós Railway Company, mas a partir de 1906, a empresa Manaós Improvements Limitid Company assumiu a concessão, permanecendo até julho de 1913.

cia da cidade foi embora, deixando dívidas na cidade, causando falência dos empresários locais que não tinham condições de cobrarem essas dívidas na Inglaterra (SÁ, 2012). Depois de uma leve recuperação durante a Segunda Guerra Mundial,⁴⁰ a cidade entra novamente num longo período de crise e estagnação até a década de 1960.

Motivados por condições favoráveis, nos anos de governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), iniciou-se uma fase importante da economia brasileira com profundas transformações preconizadas e estabelecidas no Programa de Metas. A construção e a localização da nova capital demarcam não apenas a sua localização numa região periférica como possibilita a aproximação e o contato com outras periferias, em especial a Amazônia. Segundo Oliveira (2003), a transferência da capital para Brasília e a posterior construção da estrada ligando-a a Belém são fatores que dão início ao processo de interiorização, ligando entre si as diversas regiões e fomentando o processo de integração nacional.

O Programa de Metas visava transformar a estrutura econômica do país pela criação da indústria de base e pela reformulação das condições reais de interdependência com o capitalismo mundial. Neste contexto, Oliveira (2003) elucida que a interiorização da capital e a sua ligação rodoviária a Belém desencadeou, a partir dos anos 1970, a criação de uma rede viária com a construção de grandes estradas na Amazônia que, na visão geopolítica originária da ESG – Escola Superior de Guerra – significava vertebrar o território amazônico e integrá-lo ao restante do país, que foi o viés ideológico que norteou as políticas públicas aplicadas à Amazônia no pós-64 com o golpe militar.

Baseando-se na Doutrina de Segurança Nacional,⁴¹ os militares atuaram na região, através da “Operação Amazônia”, com objetivos geopolíticos e econômicos. A ocupação e segurança das fronteiras se transformaram em estratégias essenciais de controle do extenso território, concebido como um *espaço vazio*, sujeito a possíveis insurreições provenientes dos países limítrofes ou organizadas no

⁴⁰ Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a demanda pela borracha da Amazônia orientava-se para a manutenção do estoque dos aliados, comandados pelos Estados Unidos, uma vez que 97% das áreas produtoras asiáticas foram dominadas pelos japoneses.

⁴¹ Doutrina de Segurança Nacional: produto da Guerra Fria, essa Doutrina foi criada pelos Estados Unidos no intuito de garantir sua hegemonia na América Latina (Toledo, 2006).

interior das fronteiras. Uma suposta questão populacional, que encontraria na Amazônia uma “válvula de escape” para abrigar a crescente população global também justificou a atuação do Estado Militar como defensor da integridade nacional e agente principal da plena ocupação do território (TOLEDO, 2006, p. 27).

André de Paiva Toledo (2006) sugere, no entanto, que a preocupação pelo controle político e integração da Amazônia, visando proteger a soberania nacional, não se efetivou no âmbito econômico à medida que o Regime Militar permitiu o acesso às riquezas amazônicas a inúmeros agentes internacionais, que almejavam ocupar e expandir as fronteiras do capitalismo na região. Essa realidade, caracterizada pelo autor como internacionalização da Amazônia, é confirmada no texto abaixo:

A expansão da fronteira amazônica só pode ser compreendida no contexto da nova escala da relação capitalista articulada aos interesses do capital industrial e financeiro, e referenciada à produção de um espaço planetário, em que os Estados nacionais conservaram suas funções de controle, hierarquização e regulação, tendo como base o espaço (TOLEDO, 2006, p. 31).

O modelo de desenvolvimento adotado na Amazônia serviu aos interesses da reprodução capitalista, inserindo a região na dinâmica econômica internacional. A partir da década de 1960, as políticas de desenvolvimento regional implantadas na Amazônia baseavam-se, sobretudo, em atrair investimentos externos através da concessão de incentivos fiscais voltados para o setor privado. Essa assertiva vai ao encontro da reflexão de Marilene Corrêa da Silva (2013), que situa a intervenção desenvolvimentista do regime militar na Amazônia sob a ótica mais ampla do capitalismo, que necessita crescentemente criar e ampliar as formas de lucro.

Para tanto, a Operação Amazônia elaborou uma política de desenvolvimento que partiu de uma divisão de trabalho em que o Estado se responsabilizou pelo custeio da infraestrutura e entregou aos empreendimentos privados a área produtiva, oferecendo incentivos fiscais e financeiros (TOLEDO, 2006). Tendo isso como princípio, o regime militar coloca em andamento o plano de desenvolvimento econômico da região apoiando-se no seguinte tripé institucional: o Banco da Amazônia – BASA (Lei nº 5.122/1966), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (Lei nº 5.173/1966), ambos sediados em Belém, e

a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Decreto nº 61.244/1967), com sede na capital amazonense.

O Banco da Amazônia foi criado para exercer as funções de banco regional, depositário de incentivos fiscais. À SUDAM foi dada a responsabilidade de administrar os incentivos e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia,⁴² este constituído de recursos originários da renúncia fiscal de impostos devidos em outras unidades da federação em favor de projetos prioritários para a região. A SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), vinculada ao Ministério do Interior, se encarregou da gestão da Zona Franca de Manaus (Decreto nº 288/1967), que teve grandes impactos econômicos, sociais e ambientais na cidade.

Embora sendo regulamentada em 28 de fevereiro de 1967 (Decreto nº 288), a Zona Franca de Manaus fora criada em 06 de junho de 1957 (Lei nº 3.173), por iniciativa do Deputado Federal amazonense Francisco Pereira da Silva, que estava preocupado com o estado de pobreza e abandono em que se encontrava a região. O decreto de regulamentação estabeleceu a Zona Franca como uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais com vigência de 30 anos para a implantação dos polos comercial, industrial e agropecuário, abrangendo a cidade de Manaus e seu entorno, num esforço de integrar a região à economia nacional.

Em 30 de agosto de 1968, a área de abrangência da Zona Franca de Manaus foi estendida para toda a Amazônia Ocidental,⁴³ estabelecendo entrepostos nas capitais de Rondônia, do Acre e de Roraima. Mediante Emendas Constitucionais (nº 42/2003 e nº 83/2014), o seu prazo de vigência foi alterado, determinando a continuidade dos benefícios fiscais até o ano de 2073.

No seu estudo sobre os ciclos econômicos da Amazônia, Pereira (2006) trás a definição de zona franca, frisando que:

⁴² A Constituição de 1946, no artigo 199, determinara que a União, os Estados e os Municípios deveriam investir 3% de sua renda tributária na execução do Plano de Valorização da Amazônia.

⁴³ Para fins de execução do planejamento governamental, a Amazônia foi dividida em duas grandes áreas (Decreto nº 291/67): a **Amazônia Ocidental**, formada pelos estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia; e a **Amazônia Oriental**, formada pelos estados do Pará e Amapá.

Zona franca é uma área fechada, isenta da aplicação da legislação alfandegária vigente no território onde se situa. Nela mercadorias vindas do exterior são desembarcadas, manipuladas, transformadas, embaladas e reembaladas, sem nenhum controle alfandegário. As atividades que ali se desenvolvem podem ser de comércio, de indústria ou ambas, com o possível predomínio de uma delas. Em qualquer dos casos, essas ações estão sempre voltadas para a exportação (PEREIRA, 2006, p. 111).

Ressalte-se que a exportação é a característica básica do modelo, sendo possível e economicamente factível graças à revolução do transporte e da comunicação, que permitiu o trânsito rápido dos produtos parcialmente produzidos em vários países, sendo controlado centralmente todo o processo com moderna tecnologia de informação. É neste sentido que Silva (2013) compreende as zonas francas como resultado dos desdobramentos mais amplos da economia mundial, que visando uma maior rentabilidade, escolhe como base de montagem os países mais pobres com mão-de-obra barata e, sobretudo, feminina e jovem.

Os incentivos fiscais definidos para a Zona Franca de Manaus estabelecem isenções ou reduções tributárias que incidem principalmente sobre o Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Importação (II) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). Pereira (2006) também destaca que o Município de Manaus instituiu a isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS). E no âmbito da SUDAM instituíram-se incentivos fiscais, mediante a isenção do Imposto de Renda (IR) às empresas com projetos aprovados por aquela instituição, além de inversões financeiras a projetos também aprovados pela instituição, mediante a utilização de recursos de fundo, oriundo de benefícios fiscais pela aplicação do Imposto de Renda devido por empresas de outras regiões em projetos de desenvolvimento na Amazônia.

Complementando a chancela fiscal, o Governo Militar empreendeu significativos investimentos em infraestrutura e logística em toda a região, em especial nas áreas de transportes, telecomunicações, energia e a construção do Distrito Industrial de Manaus (Decreto nº 63.105/1968), com fornecimento às empresas de terrenos a preços simbólicos, totalmente urbanizados, além de linhas de financiamentos a juros subsidiados (PEREIRA, 2006).

A vertente industrial, considerada a base de sustentação do Projeto Zona Franca de Manaus, gerou grandes transformações econômicas na capital amazo-

nense e a consolidou como o maior centro urbano da Amazônia Ocidental. Privilegiando a produção com tecnologia eletrônica, em detrimento dos produtos primários do passado, o Polo Industrial de Manaus (PIM) tem como segmentos industriais mais expressivos os eletroeletrônicos, duas rodas e químico. Entre os produtos fabricados destacam-se: aparelhos celulares e de áudio e vídeo, televisores, motocicletas, concentrados para refrigerantes (BRASIL, 2017).

Para Berta K. Becker (2015), o modelo de desenvolvimento, inspirado no esquema centro-periferia e baseado na industrialização, promove a criação de centros urbanos inovadores capazes de organizar a dependência de suas periferias, capturando os seus recursos ao mesmo tempo em que difundem impulsos de desenvolvimento para todo o sistema espacial. Neste esquema, a Amazônia foi reduzida à categoria de “periferia de fronteira”, responsável por fornecer recursos naturais para os “centros dinâmicos” do país (São Paulo e Rio de Janeiro) e do exterior, assim como captar os excedentes demográficos da região nordeste. Segundo a autora, a multiplicação de centros urbanos na periferia do país garantiu a integração nacional e um rápido dinamismo econômico nestes locais. Observa-se, no entanto, a desvantagem de manter grandes contingentes populacionais à margem do desenvolvimento.

O processo de ajustamento do Polo Industrial de Manaus (PIM) à Política Industrial e de Comércio Exterior a partir dos anos 1990 e a sua reestruturação à competitividade envolveram alterações no seu marco regulatório e nas estratégias empresariais, destacando-se a introdução de novas tecnologias de gestão da produção, de modernização dos processos produtivos e busca dos padrões internacionais de qualidade. Para Antônio José Botelho (2006), essas mudanças elevaram a eficiência microeconômica, permitindo a sobrevivência e a expansão das empresas instaladas no contexto de abertura comercial e liberalização dos mercados, além de possibilitar a instalação de novas unidades.

Na década de 1990, em pleno processo de reestruturação produtiva, o PIM ampliou o seu faturamento, saindo de 8,3 bilhões de dólares em 1990 e atingindo 10,3 bilhões de dólares em 2000, sendo que em 1996, chegou a faturar 13,2 bi-

lhões de dólares⁴⁴. Mesmo diante do crescimento econômico do PIM, Pereira (2006) constata que não houve melhoria no desenvolvimento do Estado do Amazonas, que sedia a ZFM.⁴⁵ Recorrendo aos indicadores econômicos (taxas de crescimento contínuo, taxas de crescimento demográfico), o autor percebe que, na década de 1990, houve uma retração econômica de menos 1,26%, deixando o Estado com o menor índice de crescimento do PIB *per capita* entre os Estados beneficiados pela renúncia fiscal.⁴⁶ Ao debruçar-se sobre os indicadores sociais, o autor ratifica sua conclusão, frisando que o Amazonas obteve o pior desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre os estados da zona franca.⁴⁷

Na sua pesquisa, Pereira ainda descobre que Manaus, no período estudado, obteve o mais alto índice de concentração de renda (GINI) entre as capitais da Amazônia Ocidental. Em 1991, o seu coeficiente Gini era de 0,565 enquanto que em 2000, ele aumentou para 0,639 indicando uma grande elevação da concentração de renda na capital amazonense. A desigualdade constitui uma característica marcante na história do Brasil, e, por extensão na Amazônia, sendo consolidada no atual ciclo industrial.

Apesar do grande faturamento no Polo Industrial de Manaus, na década de 1990 não houve crescimento da oferta de empregos, em decorrência dos novos processos produtivos e tecnológicos, que aumentaram a produtividade, reduziram custos e não precisaram de tanta mão-de-obra. Além de constatar a existência de práticas discriminatórias no processo de seleção de trabalhadores em função da idade, Wallace Meirelles (2012) informa que a terceirização acabou criando uma categoria de trabalhadores subcontratados, que se queixam de discriminação, inexistência de políticas de cargos e salários e da precarização dos salários. Elenise Faria Scherer (2004) destaca que a reestruturação produtiva, ao acarretar desemprego e várias modalidades de trabalho precário, afetou de forma dramática o

⁴⁴ Segundo Pereira (2006), esse faturamento supera o PIB de muitos países conhecidos, como, Angola (8,8 bilhões de dólares), Bolívia (8,2 bilhões de dólares), Camarões (8,8 bilhões de dólares), Panamá (9,8 bilhões de dólares) Paraguai (7,5 bilhões de dólares), Estônia (4,9 bilhões de dólares), Guiné (3,01 bilhões de dólares) e Haiti (4,05 bilhões de dólares).

⁴⁵ A noção de desenvolvimento empregada pelo autor abrange três fatores: justiça social, equilíbrio ambiental e eficiência econômica.

⁴⁶ Zona Franca de Manaus: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima.

⁴⁷ O Amazonas, em 1991, detém um índice de 0,430 subindo para 0,515 em 2000, apresentando um crescimento de 19,76%, um desempenho inferior aos outros Estados da Amazônia Ocidental: Acre (28,60%), Rondônia (31,94%), Roraima (30,28%). Em 2010, o Amazonas sobe para 0,674.

mercado de trabalho amazonense, gerando pobreza e miséria na cidade (SCHE-RER, 2004).

Em 2010, excluindo a mão-de-obra terceirizada e temporária, o PIM contratou uma média de 92.658 trabalhadores (SUFRAMA, 2010). Quanto à massa salarial da mão-de-obra ocupada circulante neste ano, 84% ganhavam entre um e quatro salários mínimos. Com isso, Meirelles sugere que um grande contingente de trabalhadores auferia valores salariais baixos. Os que recebem entre quatro e dez salários mínimos representam 12,2%, e os que ganham acima de dez salários mínimos totalizam 3,8% dos trabalhadores. Com frequência há denúncias no Ministério Público, indicando graves violações aos direitos fundamentais dos trabalhadores na área de segurança e saúde do trabalho. A grande ocorrência de empregados adoecidos e acidentados faz do estado do Amazonas o vice-recordista nacional em doenças ocupacionais.⁴⁸ Essa situação indica os níveis de exploração a que estão submetidos os trabalhadores durante o processo produtivo.

Meirelles (2012) também chama a atenção para os baixos valores do faturamento do PIM que permanecem no Estado do Amazonas. O autor frisa que, em 2010, o faturamento do Polo Industrial de Manaus foi de R\$ 63,5 bilhões de reais, entretanto o montante incorporado ao PIB estadual representou somente R\$ 19 bilhões de reais. A diferença de R\$ 44,5 bilhões de reais, ou seja, 70% do faturamento do PIM não permanecem no Estado, mas é drenada para o pagamento da importação dos insumos industriais, dos *royalties* para outras empresas, assim como incluem as remessas de lucros para as matrizes e tributos.

Este autor ainda frisa o fato de que a prevalência da atividade industrial em Manaus promoveu a decadência da economia primária no interior do Estado, gerando alto índice de êxodo rural e uma forte concentração demográfica e econômica na capital amazonense. De fato, a urbanização da cidade de Manaus começou a intensificar-se na década de 1970 e teve o seu auge em 1991, atingindo 39,51% do total da população da região norte. A partir daí, manteve-se a predominância de Manaus na região.

⁴⁸ Polo Industrial de Manaus e as condições de trabalho. Instituto Humanitas Unisinos. Ago. 2013 <<http://www.ihu.unisinos.br/>>, acesso em: 20 de setembro de 2017.

Esta situação demonstra que as políticas de desenvolvimento continuam gerando um crescimento econômico desigual, privilegiando uma parte da população, mas também confirma as elaborações de Pereira (2006) segundo as quais a Zona Franca de Manaus pode ser caracterizada como um modelo de desenvolvimento, de fora para dentro, ou seja, concebido e recomendado por organismos internacionais, para atender interesses exógenos. Sobre o modelo da Zona Franca de Manaus, o autor frisa:

tem sua raiz embrionária concebida no exterior, seguindo a lógica de expansão da produção industrial, obedecendo à ótica da divisão internacional da produção recomendada por organismos multilaterais, intensificando as dependências financeiras, tecnológicas, comercial, produtiva e cultural dos países periféricos em relação à economias dos países centrais (PEREIRA, 2006, p. 115).

Sob estas características, o modelo de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus estabelece, em suas cadeias produtivas, pouca relação com as potencialidades da região, apresenta grande afinidade com a contratação de mão-de-obra barata e é fortemente vinculado à significativos favores fiscais.

Botelho (2006) destaca o fato de que o PIM é o principal responsável pelo crescimento da periferia na cidade de Manaus. O grande contingente de pessoas atraídas pelas fábricas não é totalmente absorvido como força de trabalho e ultrapassa a capacidade física da cidade, sendo obrigado a instalar suas residências nos limites da cidade e nas encostas dos igarapés, sem serviços urbanos, nem estrutura de saneamento básico. Para o autor, o acelerado crescimento econômico não tem sido acompanhado por uma convergente ampliação da infraestrutura básica, causando sérios danos à qualidade de vida da população, principalmente aquela que vive nas periferias, e impondo ao meio ambiente uma sobrecarga abusiva, especialmente aos rios e igarapés.

A ocorrência de habitações precárias na cidade já é registrada às margens dos igarapés e canais na década de 1920, momento em que Manaus atravessava um período de refluxo econômico, ocasionado pela crise da venda da borracha no mercado internacional. As ocupações destas áreas foram intensificadas a partir da década de 1970, passando a constituir-se na única alternativa de moradia encontrada pela população pobre, atraída pelas ofertas de trabalho e rendimento exercidas pela Zona Franca de Manaus. Nesta época, destacam-se as ocupações situadas

próximo ao centro de Manaus, tais como o igarapé do Educando, o igarapé do São Raimundo e o igarapé de Manaus.

Além das áreas de igarapés, ocorreu paulatinamente, a ocupação de terrenos públicos ou de particulares, situados nas áreas mais distantes do centro da cidade, forçando a expansão urbana para as periferias. Com grande contingente de trabalhadores à disposição, as indústrias oferecem baixos salários, impondo-lhes a necessidade de morar em bairros distantes, cuja terra é mais barata e a infraestrutura coletiva é precária ou ausente. A migração em massa de trabalhadores de baixa renda, aliada à inexistência de políticas habitacionais voltadas para esse setor da população, levou à proliferação de assentamentos e moradias informais nas periferias da cidade, em geral localizados em áreas protegidas ambientalmente ou sujeitas a enchentes.

Para a ocupação e a construção das moradias, as famílias loteiam as áreas, abrem vias que lhes permitem acesso interno e externo. Inicialmente, procuram resolver suas necessidades por serviços de forma alternativa, por meio de ligações clandestinas de luz e água, posteriormente, mobilizam-se coletivamente e pressionam o poder público para prover essas áreas com serviços urbanos essenciais (BENTES, 2014). Importa registrar também a indução da ocupação dessas áreas da cidade por intermédio da construção de conjuntos habitacionais, viabilizados pelo poder público, com o apoio financeiro de organismos e bancos nacionais e internacionais.

O aumento do número de desempregados, as recorrentes ocupações nas áreas periféricas e a ausência de uma política urbana que articule de forma sustentável as dimensões econômicas, sociais e ecológicas transformaram a cidade de Manaus num caos demográfico-urbano, onde as dicotomias e os contrastes sociais saltam aos olhos. Diante dessa realidade, Márcio Alexandre Moreira Ferreira (2003), analisando o desenvolvimento do capitalismo em Manaus, percebe que, de um lado, há uma convivência harmoniosa entre as classes média e média-alta, mas do outro, destaca-se a pobreza e a miséria quase absolutas das classes mais baixas.

Essas situações que atingem significativo percentual de manauenses impõem uma reflexão a respeito dos direitos básicos dos cidadãos. Nesse sentido,

Lúcio Kowarick questiona categorias como irregularidade, ilegalidade e clandestinidade, que constituídas a partir de um ordenamento jurídico-institucional que ignora a realidade socioeconômica de grandes segmentos da sociedade, acaba negando o acesso a benefícios básicos para a vida nas cidades. Trata-se de um processo político que produz uma concepção de ordem estreita e excludente, decretando uma vasta subcidadania urbana (KOWARICK, 2009).

Em síntese, o modelo de desenvolvimento adotado em Manaus responde aos interesses da expansão capitalista, que encontra na região amazônica espaço apropriado para a sua realização. Em Manaus, priorizou-se a produção industrial, a partir de um decisivo apoio do Estado, que oferece amplos benefícios visando atrair empresas provenientes do Brasil e do exterior. Se por um lado, este modelo de desenvolvimento obtém êxito naquilo que se refere ao crescimento econômico, por outro lado, ele intensifica a dependência da cidade em relação aos países centrais, além de não beneficiar o conjunto da população nos aspectos que se referem à melhoria da qualidade de vida e à relação sustentável com o meio ambiente.

A Zona Franca de Manaus, com a sua capacidade de atrair migrantes do interior do Estado e de outras unidades federativas, constitui o principal propulsor do crescimento desordenado urbano, transformando Manaus em um caos urbano, onde se destacam a desigualdade social e a expansão das periferias, que abrigam moradias pobres e serviços coletivos precários ou totalmente inexistentes. Esta situação é revelada de forma mais detalhada na seguinte seção.

4.3.

Manaus Contemporânea: desigualdades persistentes

Capital do Estado do Amazonas, Manaus localiza-se no centro geográfico da Amazônia, possuindo uma população de 1.802.014 moradores (IBGE 2010), ou seja, 51,7% dos habitantes do Estado.⁴⁹ A cidade abrange uma área de 11.401,09 km² e reproduz aspecto do relevo amazônico, sendo entrecortada por igarapés e cursos de rio. Situada na confluência dos rios Negro e Solimões, Manaus é uma das maiores metrópoles do mundo na região equatorial e desponta

⁴⁹ **Manaus:** o Censo 2010 registrou 1.802.014 habitantes, mas para 2017, o IBGE estima 2.130.264 habitantes. **Belém:** o Censo 2010 registrou 1.393.399 habitantes, mas para o ano de 2017, o IBGE estima 1.452.275 habitantes.

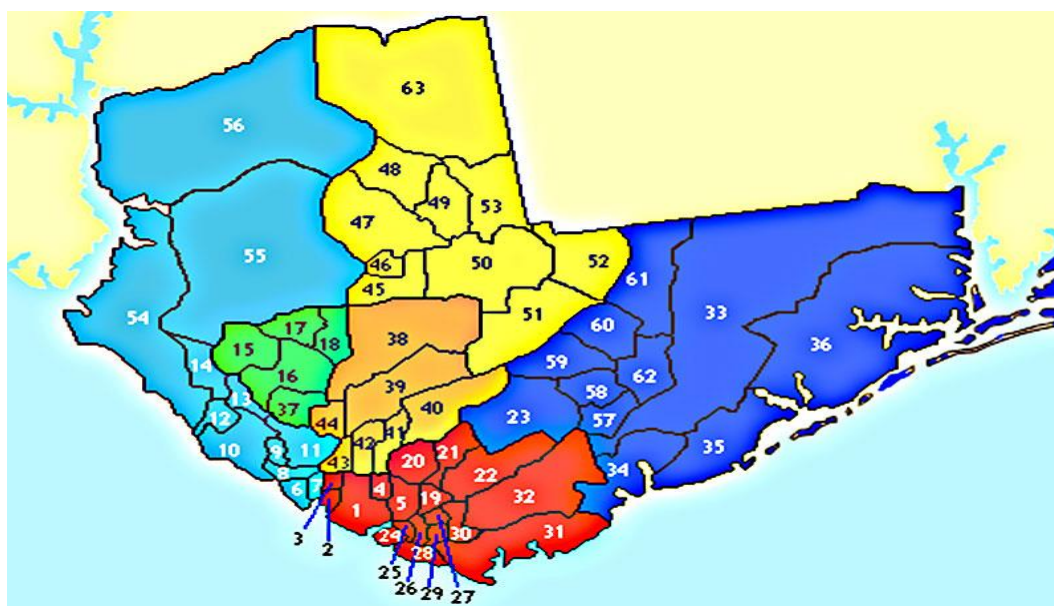
como o principal centro urbano, financeiro e industrial da região Norte, conhecido também pelo seu ecoturismo (BRASIL, 2010).

O Censo 2010 também mostrou que 93,17% dos residentes de Manaus provêm da própria região amazônica. Desta população, 84,69% é oriundo do Estado do Amazonas, depois do Pará (6,99%) e em seguida do Acre (1,07%). Por sua vez, a região Nordeste ocupa a segunda colocação quanto à origem da população, representando um percentual de 3,95% dos residentes na cidade. Os maiores números dos migrantes nordestinos provêm do Maranhão (1,46%) e do Ceará (1,36%). As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste têm pequenas participações na população de Manaus (2,62%), enquanto aqueles que provêm de países estrangeiros contabilizam somente 0,26% do total.

Em 2010, a Prefeitura Municipal de Manaus oficializou grandes assentamentos oriundos de “ocupações urbanas” e redefiniu os limites territoriais na cidade, aumentando o número de bairros para sessenta e três (Lei nº 1.401/2010).⁵⁰ Alguns dos bairros criados (Nova Cidade, Lago Azul e Tarumã-Açu) extrapolaram os limites urbanos vigentes, indicando o intenso processo de espraiamento da cidade. O quadro abaixo mostra os nomes dos bairros, com as respectivas zonas administrativas a que pertencem.

⁵⁰ **Novos bairros:** Nova Cidade, Cidade Nova, Novo Aleixo, Lago Azul (Zona Norte); Gilberto Mestrinho (Zona Leste), Tarumã-Açu (Zona Oeste) e Distrito Industrial II (Zona Sul).

Mapa 1 – Identificação das zonas e bairro da cidade de Manaus



Fonte: Wikipédia

Zona Norte: 52-Cidade de Deus; 50-Cidade Nova; 45-Colônia Santo Antônio; 47-Colônia Terra Nova; 63-Lago Azul; 49-Monte das Oliveiras; 53- Nova Cidade; 51-Novo Aleixo; 46-Novo Israel; 48-Santa Etelvina.

Zona Sul: 27-Betânia; 5-Cachoeirinha; 1-Centro; 28-Colônia Oliveira Machado; 30-Crespo; 32-Distrito Industrial I; 24-Educandos; 22-Japiim; 26-Morro da Liberdade; 2-Nossa Senhora de Aparecida; 21-Petropolis; 4-Praça 14 de Janeiro; 3-Presidente Vargas; 19-Raiz; 25-Santa Luzia; 20-São Francisco; 29-São Lázaro; 31-Vila Buriti

Zona Leste: 57-Armando Mendes; 35-Colônia Antônio Aleixo; 23-Coroado; 33-Distrito Industrial II; 62-Gilberto Mestrinho; 61-Jorge Teixeira; 34-Mauazinho; 36-Puraquequara; 59-São José Operário; 60-Tancredo Neves; 58-Zumbi dos Palmares.

Zona Oeste: 10-Compensa; 7-Gloria; 14-Lírio do Vale; 13-Nova Esperança; 54-Ponta Negra; 12-Santo Agostinho; 8-Santo Antônio; 11-São Jorge; 6-São Raimundo; 55-Tarumã; 56-Tarumã-Açu; 9-Vila da Prata.

Zona Centro-Sul: 41-Adrianopolis; 40-Aleixo; 44-Chapada; 38-Flores; 42-Nossa Senhora das Graças; 39-Parque 10 de Novembro; 43-São Geraldo.

Zona Centro-Oeste: 16-Alvorada; 18-Bairro da Paz; 37-Dom Pedro; 15-Planalto; 17-Redenção.

O Censo também mostra que as zonas Norte e Leste são as áreas mais populosas da cidade, possuindo 501.055 habitantes e 392.599 pessoas, respectivamente. Estas áreas compõem a macro-zona conhecida como “zona de crescimento” e tem contribuído significativamente no espraiamento da cidade para áreas mais distantes do centro. A zona Sul possui 286.488 habitantes, a zona Oeste possui 253.589 habitantes, a zona Centro-sul possui 152.753 habitantes e a zona Centro-oeste possui 148.333 habitantes.

Cidade Nova (zona Norte) é o bairro mais populoso de Manaus com 121.135 habitantes, ou seja, 6,72% do total da população. Em seguida, vem o bairro Jorge Teixeira (zona Leste), com 6,26% do total. O terceiro bairro mais

populoso é o Novo Aleixo (zona Norte), criado em 2010, já nascendo com 5,36% da totalidade. Na lista dos dez bairros mais populosos constam três novos bairros, criados em 2010, destacando-se os bairros Cidade de Deus (3,89%), Nova Cidade (3,31%) e Gilberto Mestrinho (3,07%). Esta lista contém os bairros onde mora a população com menor poder aquisitivo, localizados majoritariamente nas áreas mais distantes do centro da cidade e com menor cobertura de serviços básicos, expressão da desigualdade social que perpassa a sociedade manauara.

Em Manaus, é notória a existência de um pequeno setor da população, que se apropria da maior parte da riqueza socialmente produzida na cidade e usufrui largamente de privilégios. Ao lado deste grupo encontra-se um amplo setor da população a quem é negada a fruição de direitos essenciais, o que torna difícil até mesmo a manutenção da vida. Esta situação vivida por grande parte da população manauara pode ser definida como *subcidadania*, termo usado por Jessé Souza (2012) para designar as condições de precariedade e privação que afetam grandes segmentos da sociedade brasileira.

Como foi visto no capítulo anterior, a subcidadania refere-se às construções sociais e psicossociais incorporadas pelos setores mais pobres da sociedade a partir da transição do sistema escravista para o sistema moderno capitalista. A subcidadania, portanto, refere-se a numerosos setores sociais que, num contexto de abandono e privação social, incorporam disposições comportamentais específicas, constituindo um *habitus* precário, cujas características não correspondem às demandas objetivas de uma sociedade de tipo moderna e competitiva.

Produzida e legitimada pela sociedade, a condição de subcidadania é imposta aos indivíduos considerados inferiores e por isso mesmo alijados dos direitos fundamentais. Dessa forma, com suas elaborações, Souza (2012) contribui para a compreensão dos fundamentos da desigualdade social, que leva numerosos setores sociais a viverem numa contínua luta pela sobrevivência perante um reduzido setor social detentor de privilégios políticos, sociais e econômicos. Ao longo da história do Brasil e mais especificamente da Amazônia, os interesses das elites políticas e econômicas atreladas ao sistema internacional do comércio prevaleceram, constituindo para formação de uma organização social radicalmente desigual.

As informações referentes à renda dos trabalhadores manauaras revelam que as condições de subcidadania fazem parte do cotidiano de grande segmento da população manauara. As disparidades sociais indicam que a desigualdade social está estruturalmente consolidada na capital amazonense, gerando pobreza e coagindo numerosos setores sociais a viverem em condições humilhantes. Amparada nesta situação, uma pequena elite econômica desfruta de altos níveis de qualidade de vida, sendo-lhes assegurado muito mais do que os direitos fundamentais. Essa elite social constitui uma classe considerada superior que desfruta dos mais diversos privilégios sociais, políticos e econômicos, ancorando-se nas instituições do mercado e do estado. Isto é visto no quadro seguinte:

Tabela 02 – Rendimentos brutos Individuais da população de Manaus.

Total de Rendimentos Brutos, Classe	2000		2010	
	Pessoa(s)	%	Pessoa(s)	%
Até 3 salários mínimos	368.405	26,21	719.736	39,94
De 3 a 5 salários mínimos	79.351	5,64	77.147	4,28
De 5 a 10 salários mínimos	66.853	4,76	59.187	3,28
Acima de 10 salários mínimos	44.559	3,17	32.176	1,79
Sem rendimento	523.724	37,25	586.155	32,53
Não aplicável*	322.933	22,97	327.610	18,18
Total	1.405.825	100	1.802.011	100

Fonte: IBGE.

*Pessoas que não fazem parte da população em idade ativa (0 a 9 anos de idade).

Observa-se que 39,94% da população recebe até 3 SM, indicando que o grupo de baixa renda sofreu um aumento significativo em relação à década anterior, quando se registrava 26,21% da população economicamente ativa. Enquanto isso, as pessoas sem rendimento ainda correspondem a mais de 1/3 da população economicamente ativa, registrando 32,53% deste efetivo. Considerando somente estes dois segmentos, já se pode concluir que a grande maioria da população manauara (72,47%) vive em situação de privação total ou parcial. Por sua vez, o grupo de maior renda, acima de 10 salários mínimos, reduz ainda mais o seu contingente restringindo-se a 1,79% dos residentes na cidade. No ano 2000, esse grupo representava 3,17% da população economicamente ativa. Com a redução deste seleto grupo, Bentes (2014) visualiza um flagrante aumento da concentração de renda na capital amazonense ao longo da década.

Evidenciando a precariedade do trabalho em Manaus, o Censo de 2010 registrou que 21,57% dos 571.988 trabalhadores não possuíam carteira assinada. Estes trabalhadores não têm cobertura de legislação, o que significa maior vulnerabilidade aos riscos das atividades desenvolvidas, não possuindo cobertura previdenciária e estando sujeito a ser dispensado do emprego sem nenhuma indenização pelo período trabalhado. Trata-se do trabalho precário, desregularizado e com maior probabilidade dos empregadores explorarem a mão de obra sem prestar contas a ninguém, impondo as condições do trabalho e fragilizando ainda mais o trabalhador quanto ao usufruto de seus direitos trabalhistas e sociais (BENTES, 2014).

Manaus ocupa a última colocação entre as capitais da região Norte, pagando um salário médio de 3,3 SM aos trabalhadores. O quadro mostra que as outras capitais nortistas pagam salários superiores:

Tabela 03 – Capitais da Região Norte – Salário Médio Mensal – 2010

#	UF	Município	Salários Mínimos
1º	AP	Macapá	4,1
2º	TO	Palmas	3,8
3º	RO	Porto velho	3,8
4º	RR	Boa Vista	3,6
5º	PA	Belém	3,5
6º	AC	Rio Branco	3,4
7º	AM	Manaus	3,3

Fonte: IBGE/2012. Cadastro Central de Empresas 2010.

Este quadro mostra que Macapá (AP) paga o maior salário médio mensal da região norte, ou seja, 4,1 SM. Em seguida, estão Palmas (TO) e Porto Velho (RO), ambas com a média salarial de 3,8 SM. Boa vista (RR), com 3,6 SM, Belém (PA), com 3,5 SM e Rio Branco (AC) com 3,4 SM. Essas informações mostram uma grande contradição, revelando que, mesmo sedeando a Zona Franca, maior dinamizador econômico da Amazônia Ocidental e detentora do maior PIB (Produto Interno Bruto) da região, Manaus paga, de modo geral, os mais baixos salários entre as capitais amazônicas.

O cruzamento entre o rendimento médio dos trabalhadores e a localização geográfica da moradia oferece também outra oportunidade para se visualizar a iniquidade social vigente na cidade de Manaus. Na tabela se pode perceber de forma panorâmica o fenômeno da desigualdade social definindo os espaços geográficos e configurando uma verdadeira guerra de lugares.

Tabela 04 – Os bairros com melhores remunerações

Bairros	Rendimento Médio	Localização
Ponta Negra	R\$ 4.865,81	Zona Oeste
Aleixo	R\$ 3.020,16	Zona Centro-Sul
Adrianópolis	R\$ 2.707,62	Zona Centro-Sul
Nossa Senhora das Graças	R\$ 2.234,66	Zona Centro-Sul
Chapada	R\$ 1.871,90	Zona Centro-Sul
Parque Dez de Novembro	R\$ 1.866,39	Zona Centro-Sul
Planalto	R\$ 1.504,71	Zona Centro-Oeste
Dom Pedro I	R\$ 1.426,97	Zona Centro-Oeste
Flores	R\$ 1.250,21	Zona Centro-Sul
Centro	R\$ 1.217,87	Zona Sul

Fonte: IBGE 2010

Os bairros cujos moradores auferem melhores salários estão situados majoritariamente na zona Centro-sul de Manaus. Importa destacar que estes bairros possuem uma ou mais das características que seguem: a) boa localização; b) são privilegiados em termos de acesso à infraestrutura e serviços; e c) abrigam condomínios de luxo e conjuntos habitacionais privativos (BENTES, 2014). Verifica-se, assim, um tipo de segregação socioespacial, em que as classes mais privilegiadas da cidade se concentram em bairros com melhores condições de infraestrutura e melhores serviços públicos. No quadro pode-se averiguar onde estão localizados os bairros cuja população aufere os menores rendimentos.

Tabela 05 – Bairros com piores remunerações.

Bairros	Rendimento Médio	Localização
Colônia Antônio Aleixo	R\$ 311,64	Zona Leste
Puraquequara	R\$ 329,18	Zona Leste
Tancredo Neves	R\$ 340,97	Zona Leste
Jorge Teixeira	R\$ 349,94	Zona Leste
Zumbi dos Palmares	R\$ 353,44	Zona Leste
Colônia Terra Nova	R\$ 363,92	Zona Norte
Monte das Oliveiras	R\$ 372,80	Zona Norte
Mauazinho	R\$ 373,11	Zona Leste
Gilberto Mestrinho	R\$ 378,70	Zona Leste
Armando Mendes	R\$ 382,14	Zona Leste

Fonte: IBGE 2010

Os dez bairros cujos responsáveis por domicílios auferem a menor renda mensal média estão situados na periferia distante do centro da cidade. Estes bairros constituem locais com baixa oferta ou desprovidos de bens e serviços adequados ou mesmo essenciais à qualidade de vida e pouca ou nenhuma infraestrutura urbana. Importa salientar que estes bairros estão localizados majoritariamente nas zonas Norte e Leste da cidade, as áreas mais populosas de Manaus. Aqui, o processo de segregação socioespacial é confirmado à medida que grande segmento da sociedade, especificamente os grupos mais pobres, é obrigado a se instalar nas regiões da cidade, cujos serviços públicos são precários ou inexistentes. Essa situação expressa a desigualdade social reinante na capital amazonense, que leva grandes contingentes populacionais a usufruírem uma má qualidade de vida e viverem em condições de subcidadania.

Importa salientar que a coexistência entre pobreza e riqueza não corresponde à atuação de dinâmicas e forças independentes, mas são polos e ingredientes imbricados num mesmo processo que se reproduz reciprocamente. Portanto, segundo Scherer (2009), não há dualidade, mas uma mesma fábrica que produz riqueza e ao mesmo tempo produz desigualdades sociais que cotidianamente se reiteram, se agravam e atravessam a história da cidade de Manaus. Francisco Oliveira (2003a) já havia evidenciado a incoerência metodológica da análise dualista da sociedade brasileira mostrando a interação conjunta entre a política e a economia. Para este autor, no processo de produção e expansão capitalista há “uma

simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado moderno cresce e se alimenta da existência do atrasado” (OLIVEIRA, 2003a, p. 32).

Seguindo essa perspectiva, Ermínia Maricato (2014) também destaca a necessidade de se adotar uma abordagem holística para se compreender a produção da cidade no contexto do capitalismo periférico. Para ela, é preciso identificar em cada provisão habitacional – do barraco na favela até a incorporação de condomínios – como se articulam financiamento, terra, força de trabalho, materiais, além da organização da promoção e da produção tanto por iniciativa pública quanto privada. Trata-se, portanto, visualizar um conjunto contínuo que retrata a produção da moradia urbana na cidade, reproduzindo desigualdades e privilégios.

O coeficiente Gini revela o grau de desigualdade considerando o aspecto da renda, mostrando a distância econômica existente entre as classes sociais, mas há evidências do aparecimento de novos critérios de mensuração das desigualdades nas sociedades contemporâneas. Segundo François Dubet (2003), em função da complexidade das sociedades, o critério de classes sociais já não é suficiente para abordar as desigualdades reinantes. Para aprofundar os estudos sobre as desigualdades, este autor sugere considerar recortes, tais como o gênero, a etnia, a idade e a região, que resultam da conjugação de um conjunto complexo de fatores.

A desigualdade quanto ao sexo também pode ser visualizada a partir dos rendimentos auferidos. Trata-se de outra face dos contrastes sociais em Manaus. Em 2010, o valor do rendimento nominal médio mensal dos homens é de R\$ 958,27, enquanto o das mulheres é de R\$ 547,02, portanto, o rendimento feminino representa 57,08% do rendimento masculino. Esta situação visualiza a posição inferior das mulheres no mercado de trabalho em Manaus (IBGE 2010). Esta realidade assume dimensões dramáticas quando se considera a situação dos trabalhadores domésticos, profissão exercida principalmente por mulheres. Segundo Norma Bentes (2014) trata-se da categoria de trabalhadores que possui menor proteção da legislação trabalhista. Mesmo reconhecendo uma significativa diminuição do contingente de trabalhadores domésticos sem carteira assinada, esta autora destaca que a maioria (75,41%) ainda continua trabalhando de forma precarizada e sem proteção trabalhista. Essa profissão é tradicionalmente feminina, além de

possuir forte componente étnico-racial, pois nesse tipo de atividade predominam mulheres negras.

O aspecto da cor e da raça expõe outra forma de desigualdade. As pessoas que se autoidentificam como da raça branca possuem um rendimento mensal médio de R\$ 1.103,35, e correspondem a 26,59% total da população. O segundo maior rendimento é das pessoas de raça amarela, com R\$ 926,87, e que representam 1,15% da população. Enquanto isso, as pessoas que se autodesignam como de raça preta possuem um rendimento mensal de R\$ 675,92, aquelas que se autoidentificam como indígena auferem um rendimento médio de R\$ 653,03, e as que se reconhecem como pardas⁵¹ ganham um rendimento médio de 610,70. Estes últimos constituem 67,83% do total da população da cidade (BENTES, 2014).

A desigualdade étnica assume dimensões de destaque em Manaus. Tendo sido no passado colonial intensamente povoada por povos indígenas, a cidade possui, atualmente, um contingente bastante reduzido desta população, contabilizando somente 3.837 indígenas (IBGE 2010). Os cálculos mais otimistas falam de 1% da população urbana, abrangendo um segmento de aproximadamente 20 mil pessoas (BERNAL, 2009). Estes grupos indígenas vivem em condições de pobreza e moram nas periferias da cidade, como é o caso do Assentamento Povo Indígena do Sol Nascente, localizado na zona norte, onde vivem 600 pessoas, pertencentes a 11 etnias diferentes. Situado distante da zona central da cidade, o Assentamento tem restrito acesso aos serviços públicos, como energia elétrica, saneamento básico, serviços de saúde e educação (SANTOS, 2017).

Esta lógica excludente que atravessa a sociedade brasileira, impedindo o acesso igualitário aos bens e serviços produzidos no país, também é evidenciada em Manaus na medida em que se leva em consideração os indicadores econômicos da cidade. As precárias condições de vida dos trabalhadores manauaras entram em manifesta contradição com o bom desempenho econômico da capital amazonense, gerador de um robusto PIB (Produto Interno Bruto), que representa o conjunto das riquezas produzidas.

⁵¹ Apesar de a questão racial não estar no foco desta tese, considera-se que grande parte dos pardos no Amazonas é de descendência indígena.

Graças à intensa produção de bens e serviços, Manaus ocupa a sexta posição dentre as maiores economias do país, ficando atrás somente de grandes capitais do Centro-Sul: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Curitiba (IBGE, 2015). A política de incentivos à indústria adotada em Manaus transformou a cidade no principal dinamizador da economia do Amazonas, concentrando 81,3% do PIB deste Estado.⁵² São isenções fiscais que estimulam a produção, mas cujos benefícios não fluem para uma boa parte da população.

Foto 1: Bairro Ponta Negra (Zona Oeste)



Fonte: Wikipédia.

Esses dados evidenciam o contraste entre a imagem da cidade alardeada pelo Brasil a fora e o cenário de pobreza presente no cotidiano. A precariedade das condições de vida da maioria da população mostra que o crescimento da riqueza em Manaus não tem reduzido os níveis de pobreza e nem diminuído as desigualdades sociais. Diante desta situação Scherer (2009) verifica que Manaus se modernizou “pelo alto”, criando a ilusão de que a próspera economia proporcionada pelo Modelo Zona Franca possibilita que os manauenses desfrutem os direitos de cidadania. Para essa autora, o avesso do progresso se materializa pelo desemprego, pobreza e miséria de segmentos expressivos da população manauara.

⁵² Os três outros municípios nortistas que se encontram presentes no grupo dos cem maiores municípios em relação ao PIB são: Belém/PA (27°), Paraupabas/PA (33°), Porto Velho/RO (72°).

De modo geral, a desigualdade social vigente em Manaus é evidenciada na constituição de uma cidade onde se encontram os privilegiados, que compõem um pequeno setor da sociedade, usufruindo de todos os direitos de cidadania e de uma alta qualidade de vida e a maioria dos habitantes, à qual é negada os direitos fundamentais, sendo obrigada a viver em condições de subcidadania. Dessa maneira, Bentes (2014) identifica a proliferação de condomínios habitacionais de alto padrão e, simultaneamente, um espriamento da pobreza por várias áreas da cidade. Estas últimas, configuradas no aumento das ocupações urbanas, em especial nas áreas mais distantes do centro.

Ao relacionar o rendimento dos trabalhadores com os seus locais de moradia, salta aos olhos a estreita relação entre o processo produtivo e as condições de habitabilidade dos trabalhadores, demonstrando o *continuum* existente entre a exploração predatória do trabalho e a espoliação urbana. Diante desta situação, Bentes (2014) visualiza uma profunda negação do direito à cidade a uma grande parcela da sociedade manauense, mostrando a incompatibilidade entre desenvolvimento econômico nos moldes capitalistas e igualdade de acesso à renda produzida e aos bens e serviços necessários à reprodução social na cidade.

As precárias condições habitacionais e a falta de serviços de saneamento básico de Manaus são resultados do modelo de desenvolvimento capitalista implantado na cidade. Kowarick (1979) chama atenção para as estratégias de acumulação capitalistas em curso nas periferias urbanas à medida que estes espaços favorecem à redução dos custos de reprodução dos trabalhadores. Para esse autor, trata-se de um processo de espoliação implícita nas políticas de expansão capitalista, consubstanciado no somatório de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou da falta dele (KOWARICK, 2009).

Esta realidade é percebida em Manaus, principalmente a partir da década de 1970, quando se desencadeou um intenso processo de ocupação e ampliação das periferias, que serviam de moradia para os milhares de trabalhadores atraídos pela possibilidade de empregos nas empresas do Polo Industrial de Manaus. Carac-

terizadas por habitações precárias e desprovidas de infraestruturas, as periferias de Manaus abrigam os trabalhadores e seus familiares, submetendo-os a baixos níveis de qualidade de vida num constante processo de expropriação vinculado à exploração predatória no ambiente de trabalho.

A espoliação urbana em Manaus implica a existência de diferentes formas de ocupação do espaço na cidade, gerando a segregação socioespacial. De um lado, percebe-se espaços urbanos marcados por grandes investimentos em infraestruturas, como é o caso da área central da cidade, da Ponta Negra e de alguns bairros na zona Centro-sul. Ao mesmo tempo é notória a existência de extensos territórios ocupados por trabalhadores de baixa renda, que convivem em áreas insalubres, de poucos investimentos em desenvolvimento social e urbano, dos transportes coletivos precários e superlotados, das moradias sem água, da ausência de coleta e tratamento de esgoto, da energia irregular, da deficitária rede de saúde pública e das crianças sem escola. Pelos constantes riscos de alagamento destacam-se bairros como, Tarumã, Mauazinho, São Jorge, Educandos, Raiz, Betânia, Colônia Antônio Aleixo, Compensa e Puraquequara.

Numa situação de extrema precariedade habitacional, o Censo de 2010 registrou um elevado número de moradias pobres, situadas nas proximidades dos igarapés, em áreas de risco, encostas íngremes, terras sujeitas a alagamento, onde se convive com doenças, inadequadas condições de habitabilidade e ausência de assistência por parte do poder público.⁵³ Nesta situação o IBGE identificou 72.762 domicílios, ou seja, 15,7% do total de domicílios da capital, considerando o número de moradias da época (461.483 habitações). Mesmo não sendo possível uma estatística rigorosa, pode-se dizer que ¼ da população de Manaus vive neste tipo de assentamento precário, o que corresponde a 25,89% de sua população. Enquanto isso, as informações do Instituto indicam que 5,6% das moradias brasileiras se encontravam nestas condições de extrema precariedade, em 2010.

⁵³ Trata-se dos “aglomerados subnormais” (conhecidos localmente por favelas, palafitas ou caneludas) estão situadas em terrenos de propriedade alheia (público ou particular), dispostos de forma desordenada e geralmente densa.

Foto 2: Área de ocupação no Igarapé de Manaus.



Fonte Wikipédia

Expressando a desigualdade social e a segregação social, essas moradias se concentram, sobretudo, nas zonas Leste (40%) e Norte (27%) da cidade. Bentes (2014) esclarece que nestas áreas, as moradias são improvisadas, algumas tendo somente um cômodo onde residem quatro ou mais pessoas, possuem pouca ou nenhuma infraestrutura de saneamento básico, além de não terem legalizado o acesso a terra. Estes fatores, segundo a autora, geram um quadro de pobreza, doenças, problemas ambientais e baixa perspectiva de vida, agravados pela ausência de efetivas ações governamentais.

Doenças de veiculação hídrica (malária, dengue, diarreia, hepatite A, febre tifoide) são associadas aos ciclos sazonais de cheia e vazante dos rios, assim como à alta umidade, às variações climáticas e intensas alterações pluviométricas da região. A ocorrência dessas doenças tem como fator determinante as más condições de moradias e saneamento básico que atingem as parcelas pobres da sociedade manauara. Em relação à dengue, as zonas Norte e Leste da cidade apresentam alto índice de infestação de mosquitos em decorrência dos graves problemas de abastecimento de água, que obrigam a população a armazenar água para o consumo, sem os devidos cuidados, tornando-se criadouros potenciais do vetor da doença (BRASIL, 2010).

A formação de Manaus é historicamente marcada por uma estreita relação entre o poder público e o setor privado (Estado e Mercado), nas suas diferentes configurações ao longo dos ciclos econômicos da cidade: Ciclo das Drogas do

Sertão, Ciclo da Borracha e Ciclo da Zona Franca de Manaus. Nesta histórica parceria, foram oferecidas ao mercado condições privilegiadas de intervenção e rentabilidade, através de recursos (naturais, sociais, econômicos e políticos) colocados à disposição de grupos capitalistas nacionais e internacionais em nome do desenvolvimento regional. Projetado por elites econômicas e políticas, o almejado desenvolvimento tem a marca da desigualdade, não alcançando de forma satisfatória a totalidade da população manauara, mas relegando às margens da sociedade grandes segmentos humanos (indígenas, caboclos, migrantes, operários e trabalhadores em geral), que vivem em precárias condições sociais.

Visando à acumulação de capital, o modelo de desenvolvimento colocado em prática tem reforçado a distância entre ricos e pobres, garantindo a um reduzido setor da sociedade um elevado padrão de qualidade de vida e mantendo grandes contingentes populacionais vivendo em situação de pobreza. Essa contradição, evidenciada nas diferentes formas de ocupação do espaço urbano, é visualizada na construção de bairros que possuem toda sorte de infraestruturas urbanas e serviços coletivos e outras áreas caracterizadas pela precariedade desses serviços ou sua total ausência, particularmente, as zonas Norte e Leste da cidade.

A histórica desigualdade presente no processo de formação da cidade é expressão de um consenso implícito que legitima a convivência entre duas diferentes posturas: de um lado, o reconhecimento do valor da dignidade humana e a existência de indivíduos portadores de direitos, usufruindo do *status* de cidadania; de outro lado, a negação da dignidade humana para numerosos grupos sociais e a submissão destes à condição de subcidadania, que implica a negação dos direitos fundamentais necessários para a manutenção adequada da vida.

No contexto atual do sistema de produção capitalista em que o mercado é potencializado pelo avanço tecnológico (transporte e internet), chegando a extrapolar os limites nacionais na busca de condições adequadas para a sua expansão, as periferias das cidades constituem lugares estratégicos no processo de acumulação. Estas áreas apresentam condições vantajosas para a reprodução da força de trabalho, uma vez que possuem terras mais baratas, possibilitando a instalação das moradias da maioria dos trabalhadores, que além de usarem sua própria energia física e psicológica na construção de suas casas, ainda convivem com a falta ou a

precariedade dos serviços públicos. Dessa forma, os trabalhadores são explorados ao longo do processo produtivo e espoliados no seu cotidiano enquanto moradores das periferias. Esta espoliação urbana sofrida pelos trabalhadores, subempregados e desempregados de Manaus contribui com o processo de acumulação capitalista, que está em constante expansão sob a tutela do Estado e das leis do Mercado.

A criação da Zona Franca de Manaus constitui umas das iniciativas mais evidentes de que o Estado e o Mercado são grandes aliados no propósito de viabilizar a reprodução do sistema capitalista e a expansão do processo de acumulação tendo como base o espaço amazônico. Como acima indicado, a ZFM é resultado da articulação de interesses capitalistas exógenos que, com o apoio do Estado, criam áreas de livre comércio com regulação especial (fora da regulação normal do país), dispondo dos recursos naturais e humanos da região e com toda a infraestrutura necessária financiada pelos cofres públicos. A Zona Franca de Manaus corresponde de forma satisfatória ao propósito da maior rentabilidade do capital, mas reproduz a lógica da desigualdade social, pagando salários insuficientes para a reprodução adequada dos trabalhadores, além de gerar intervenções desastrosas no espaço urbano e natural da região.

A busca da expansão do mercado e da acumulação do capital levou à realização da privatização do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Manaus, mesmo com a resistência da sociedade civil. Como será abordada, a privatização desses serviços ocorreu num período de forte tendência neoliberal, com o apoio decisivo do Estado, através da Lei das Concessões (Lei 8.987/95) e do financiamento público (BNDES). O poder público local colaborou com este processo adotando a privatização dos serviços públicos como palavra de ordem, repactuando diversas vezes o contrato de concessão diante da precariedade dos serviços prestados, além de ser conivente com as concessionárias diante do sistemático descumprimento das metas contratuais. Sobre o Estado também pesa a responsabilidade de ter empregado, de forma indevida, recursos públicos no sistema de abastecimento de água, eximindo a empresa dos investimentos que ela deveria fazer.

O saneamento básico em geral e o abastecimento de água em particular configuram uma nova fronteira da expansão do capital tutelada pelo Estado na

cidade de Manaus. A crença de que o mercado pode resolver o problema da falta de água na cidade levou a política pública de saneamento básico abandonar o conceito de água como bem público, transformando-a em mera mercadoria, acessível apenas aos que pode pagar. Com a privatização dos serviços de água e esgoto, o saneamento básico deixa de ser um direito humano essencial, bem comum que a sociedade concorda em prover para aqueles com menos recursos, para se transformar em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. Esta situação pode ser visualizada na fala de uma moradora da Zona Leste da cidade:

A nossa área ficou totalmente de fora de tudo, da energia, da parte elétrica, da parte de água e da parte de saúde. A casinha de saúde, nós também não temos direito em nada. Então, como nós não temos direito na água, o pessoal lá de cima do Mutirão, diz que é para cortar a nossa água, porque nós não pagamos a água. Só que a gente não paga a água não é porque a gente não quer, nós não pagamos a água porque aqui nunca legalizaram, nunca fizeram nada por nós, aqui. Nem água, nem energia, nem nada! Só o IPTU que vem.⁵⁴

Enquanto o Estado se empenha em garantir, do ponto de vista econômico, um “bom negócio”,⁵⁵ a população manauense sofre duplamente: pela precariedade ou total ausência dos serviços de água e esgotos (principalmente nas periferias) e pela degradação do meio ambiente, que recebe diariamente os esgotos da cidade em seus rios e igarapés. Esta atuação conjunta do Estado e do Mercado fomenta a desigualdade social, na medida em que se busca prioritariamente estimular o mercado, promover a reprodução e acumulação do capital, em detrimento das necessidades básicas de um grande segmento da população da cidade.

O impacto da desigualdade na organização da sociedade capitalista levou José Esteban Castro (2013) a identificá-la como fator determinante na moldagem do funcionamento dos serviços de água e esgoto. Para esse autor, a desigualdade estrutural constitui um condicionamento sistêmico, que apesar de externo à atividade ligada a estes serviços, exerce forte influência, determinando tendências e práticas na sua organização. A concentração nos aspectos técnicos, infraestruturais e administrativos não é suficiente para viabilizar a solução da falta de acesso a

⁵⁴ Salete (nome fictício), Casada, Moradora da Comunidade Parque dos Buritis (Bairro Novo Aleixo), Entrevista realizada no dia 12 de julho de 2016.

⁵⁵ **Um bom negócio**: expressão usada pelo governador do Estado para qualificar a privatização da Manaus Saneamento, subsidiária da Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA).

esses serviços, tanto nos países desenvolvidos, quanto naqueles em desenvolvimento. Nestes últimos, o panorama é muito mais grave, pois há uma constelação de fatores, entre eles, desigualdades econômicas, de gênero, etárias, étnicas que condicionam o acesso aos serviços essenciais.

Tendo em vista as contradições sociais da cidade, é possível compreender as formulações de Maricato (2013) constatando que cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior. Para esta autora, no Brasil, onde se aceita a desigualdade social como dado natural, é possível pensar a cidade e propor soluções para os seus problemas, ignorando a existência das *não cidades*, consubstanciadas em periferias extensas, que além das moradias autoconstruídas, contam apenas com os serviços públicos precários.

Para Maricato (2013), o urbanismo brasileiro tem um compromisso com uma ordem ideológica que reconhece somente uma parte da cidade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. De forma mais ampla, trata-se de visualizar a cidade periférica, que sendo resultado da articulação de forças internacionais, nacionais e locais, generaliza a ilegalidade fundiária e a precariedade habitacional, tendo em vista o processo de acumulação capitalista. Nesta discussão, a autora foca sua atenção nas cidades dos baixos salários e da informalidade estrutural, mas também nas suas contrapartes, ou seja, no Estado e nos capitais. Assim, para compreender a produção da cidade periférica é preciso considerar a ação do Estado, com suas políticas socialmente regressivas, a intervenção do Mercado restrito altamente especulativo, abusando da renda fundiária e imobiliária e ainda visualizar a super exploração da força do trabalho, que conforma o desenvolvimento das forças produtivas (MARICATO, 2014).

Em meio às contradições urbanas emerge a luta pelo acesso aos serviços coletivos urbanos, dentre eles os conflitos pelo controle da água como um relevante fator no processo de construção dos consensos políticos, econômicos e sociais do mundo contemporâneo. Diante das crescentes demandas por este bem essencial e dos atuais problemas ambientais, vislumbra-se nos âmbitos global, nacional e local estratégias de domínio visando atender a interesses divergentes, envolvendo distintos atores na cidade de Manaus.

5. Água Potável: um direito social ou uma mercadoria?

A batalha entre atores e interesses divergentes é percebida ao longo do processo que resultou no reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 28 de julho de 2010. Gabriela Saab Riva (2016) relata que nesta ocasião, num clima de tensões e rivalidades, naquilo que foi considerada a maior vitória para o movimento pelo acesso à água, a Assembleia Geral da ONU elaborou a Resolução 64/292, denominada “o direito humano à água e ao saneamento”. Adotada por 122 votos a favor, 41 abstenções e nenhum voto contrário, a Resolução afirmou a existência de um “direito à água potável e segura e ao saneamento como direito humano essencial para o gozo pleno da vida e de todos os direitos humanos”.⁵⁶

Embora possa parecer evidente que a água é um direito humano, por anos muitas forças poderosas uniram-se para evitar que ele fosse oficialmente reconhecido como direito. Takele Soboka Bulto (2015) salienta que o surgimento do direito humano à água foi tão lento quanto controverso. Para este autor, talvez nenhum outro direito no catálogo internacional de direitos socioeconômicos tenha tido seu *status* e sua base normativa tão contestada como o direito humano à água. Segundo Riccardo Petrella (2002), especialmente a partir de meados da década de 1980, organismos internacionais multilaterais tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), começaram a falar com mais frequência e cada vez mais claramente da água como um bem econômico e estabelecer instituições que propagassem essa ideia por todo o mundo. Dezenas de relatórios, conferências e declarações oficiais distribuídos pelo mundo todo, confirmaram essa visão com um alto grau de legitimidade política e credibilidade científica e econômica.

Ana Domínguez, Marcel Achkar e Gabriela Fernández (2015) também percebem a predominância de uma visão fortemente orientada pelo paradigma dos negócios, através da qual se tem tentado converter a água em um bem econômico mercantil e, portanto, limitar seu acesso às pessoas que não estão em condições de

⁵⁶ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 64/292. The human right to water and sanitation. August, 2010. (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>).

enfrentar os custos dos serviços de água potável, da rede de esgoto e do tratamento de águas servidas. Segundo esses estudiosos, esta concepção foi consolidada em nível político a partir da Conferência de Dublin sobre a Água e Meio Ambiente de 1992 (Irlanda), que estabeleceu como condições para o manejo dos recursos hídricos a formalização e especificação da propriedade por parte dos Estados e a implementação de políticas de recuperação de custo total dos serviços para melhorar a eficiência do serviço e gerar recursos para o reinvestimento (ONU, 1992).

É inegável que a água é um elemento essencial para a manutenção da vida, mas somente nas últimas décadas pessoas e organizações se uniram de forma mais programática para que ela fosse reconhecida pelas Nações Unidas como direito humano. Riva (2016) salienta que a política de precificação e valorização econômica da água não obteve resultados positivos, especialmente porque, ao invés de conservar o recurso, aqueles que podiam pagar os altos preços cobrados pelos serviços ligados à água continuaram a desperdiçá-la, ao mesmo tempo que os mais necessitados enfrentaram entraves econômicos ainda maiores para o acesso à água. Além disso, problemas relacionados à poluição e ao uso não sustentável da água não foram mitigados e continuaram a prejudicar a qualidade e a disponibilidade de água para o consumo pessoal e doméstico.

A Constituição Federal brasileira não reconhece a água e o saneamento como direitos sociais, embora ela assegure os direitos à saúde e a moradia, que podem justificar o direito ao acesso àqueles serviços. É possível encontrar no artigo 1º da Constituição a referência à cidadania e à dignidade humana como fundamentos da República Federativa, implicando o acesso aos direitos básicos e aos recursos necessários à manutenção da vida e sugerindo o abastecimento de água e o saneamento básico como obrigações do Estado. Diante de tudo isso é possível visualizar a existência do direito à água, mas este não chega a ser explicitamente determinado na formulação da carta constitucional.

Por outro lado, é possível verificar no Brasil contemporâneo a articulação dos movimentos sociais e do movimento municipalista progressista, este último representado, sobretudo, pela ASSEMAE (Associação dos Serviços Municipais de Entidades), que buscam frear as pressões mercantilizadoras e implantar o direito à água e o saneamento básico. Ana Lucia Britto e Sonaly Cristina Rezende (2017)

frisam que esses dois grupos de atores formam uma coalisão em torno de uma visão de saneamento como direito social, responsáveis em grande parte pela aprovação da Lei nº 11.445/2007, que regula a Política Nacional Saneamento Básico. No capítulo 3º desta tese, foi mostrado o embate entre as forças democratizantes, que atuam no Brasil para que a água e o saneamento sejam considerados como direitos sociais e as forças privatizantes, que preconizam a água como mercadoria, submetendo aqueles serviços à lógica do mercado.

Este capítulo mostrará a trajetória da política de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Manaus, a partir da sua privatização no ano 2000. Ao longo do trajeto emergirão diversos atores sociais, lutando pela prevalência dos seus interesses em relação ao controle da água. Fundamentalmente, trata-se de um combate entre aqueles que tomam a água como um bem público e direito social e aqueles que a consideram como um produto sujeito às normas do mercado, disponível somente aos que podem pagar. Com a privatização, aqueles serviços não têm respondido às expectativas da sociedade, motivando mobilizações populares durante o período de concessão privada, no entanto, a vertente privatista do saneamento se impõe à revelia do sofrimento das populações economicamente mais vulneráveis.

5.1.

Os antecedentes da privatização

Até a sua privatização (29 de junho de 2000), os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Amazonas, incluindo a cidade de Manaus, eram realizados pela Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas (COSAMA), criada em 13 de novembro de 1969 (Lei Estadual nº 892). Vinculada à Secretaria de Estado de Viação e Obras, a COSAMA era constituída como uma sociedade de economia mista, tendo a finalidade de executar, operar, manter e explorar os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conservar, proteger e fiscalizar as bacias hidrográficas utilizadas ou reservadas para fins de abastecimento de água (MELO, 1991).

Ao longo da década de 1990, o sistema de água e esgotos da cidade passou por profunda modernização e ampliação, visando melhorar o atendimento à população manauara, que sofria rápido crescimento desde a década de 1970. Mas as

obras realizadas não foram suficientes para resolver os problemas de infraestrutura enfrentados na cidade, especialmente na periferia. De fato, o IBGE (2000) mostra que a expansão de Manaus na década de 1990 se concentrava nas zonas Norte, Leste e Oeste, onde já morava a maioria dos trabalhadores.

A falta de água nestas regiões da cidade tornou-se assunto recorrente nos noticiários locais.⁵⁷ A inadequada política de ocupação urbana e a intensa especulação imobiliária favoreceram o surgimento de habitações sem infraestruturas, construídas em espaços impróprios: encostas com declividades acentuadas, planícies dos igarapés e áreas de reservas florestais. As moradias instaladas nestas áreas, além de não possuírem a infraestrutura urbana necessária para garantir uma qualidade de vida saudável, prejudicam o meio ambiente, através do desmatamento descontrolado e da poluição dos corpos hídricos, uma vez que o Estado não tem nenhuma política de proteção sobre estas áreas. Se de um lado, essa era a única alternativa vista pela população de baixa renda para conseguir moradia, de outro lado, evidenciava-se a iníqua política urbana do Estado e órgãos a ele vinculados, projetando uma cidade socialmente desigual e ambientalmente insustentável.

Sem a infraestrutura necessária para o acesso à água, a maioria da população recorria às soluções mais imediatas: as ligações clandestinas, a escavação de poços tubulares e, quando possível, a compra de água nos carros-pipas. Embora sendo mais acessíveis, estas soluções prejudicavam o meio-ambiente e colocavam em risco a saúde das pessoas. Em períodos de grande pluviosidade, a escavação de poços e fossas sépticas colocava os lençóis freáticos em contato com a água contaminada, poluindo as reservas aquíferas subterrâneas. A água contaminada representava um risco para as populações, estivessem estas situadas em locais mais próximos dos pontos de poluição ou situadas em pontos mais distantes.

Diante do histórico do serviço de abastecimento de água na cidade, Cristiane Oliveira (2007) observa, em sua tese de doutorado, que a partir de 1995, houve um nítido processo de sucateamento da COSAMA, com acentuada redução do índice de produtividade e da quantidade de pessoal empregado na empresa. A

⁵⁷ REDAÇÃO. Falta d'água continua em 2000. *Acrítica*. Manaus, 4 jan. 2000. Cidades, p. C3.

pesquisadora também constata um forte decréscimo de investimento em saneamento básico na cidade de Manaus, a partir de 1998.

O IBGE expõe a situação do saneamento em Manaus, indicando que na década de 2000, existiam 225.037 ligações de água, das quais apenas 81.256 eram medidas por hidrômetros, abastecendo 285.308 economias, sendo 269.329 de uso residencial. As redes de distribuição somavam 1.631 km de extensão. A produção diária de água, naquele ano, atingia 670.322 metros cúbicos por dia. Do volume total produzido diariamente eram tratados somente 545.100 metros cúbicos ao dia, restando 125.222 metros cúbicos de água sem tratamento. Além disso, estimava-se que, no ano 2000, somente 3% dos domicílios estavam ligados às redes de esgoto e cerca de 50% lançavam os dejetos em fossas (IBGE, 2000).⁵⁸

Este cenário articulava-se com dinâmicas externas que propunham a privatização dos serviços de água e esgotos como a principal estratégia para a solução da crise do saneamento básico (CASTRO, 2013). Essa concepção era divulgada nos principais jornais da cidade, que apresentavam a privatização como “a palavra de ordem no país”.⁵⁹ Dois argumentos foram apresentados para justificar a privatização. O principal deles foi o de que os serviços de água e esgotos em Manaus constituíam um negócio deficitário, necessitando de muito investimento para sua viabilidade econômica e o segundo motivo estava ligado à questão do esgotamento sanitário, que demandava grandes investimentos do poder público.

Tendo em vista a importância da água potável e do tratamento do esgoto para a saúde, a privatização foi também vislumbrada como uma medida de grande impacto na saúde pública. Para os seus defensores, a cidade tinha crescido e a desestatização do saneamento básico seria a forma mais viável para equacionar o problema do abastecimento de água e principalmente a precariedade dos serviços de esgotamento sanitário da cidade.

⁵⁸ Para incentivar o processo de privatização a Assessoria do Governo do Estado divulga uma nota na imprensa, salientando que a cobertura por água potável correspondia a 69,97% na Região Norte, enquanto a Média Nacional indicava 91,23% de cobertura no Brasil. Em relação ao esgoto, 6, 70% era a cobertura da Região Norte e 49,41% era a Média Nacional (REDAÇÃO, **Jornal Acrítica**, 26 Jan. 2000, Manaus, Economia, p. a13).

⁵⁹ EDITORIAL. Privatização e Sonho. **Acrítica**. Manaus, 14 jan. 2000. Opinião, p. A4.

A decisão sobre a privatização dos serviços de água e esgotos de Manaus foi pautada por fortes pressões em prol de políticas de incentivo à venda de empresas públicas. Aloysio Biondi (2003) relata que havia em nível nacional intensas campanhas contra as empresas estatais nos meios de comunicação, verdadeira “lavagem cerebral” da população para facilitar as privatizações. Além disso, a falta de investimento por parte do Governo Estadual levou a uma maior precarização dos serviços de água e esgoto, contribuindo para a construção do consenso em torno da entrada da iniciativa privada no setor de saneamento básico da cidade. Entre os outros argumentos usados pode-se citar ainda a ineficiência da gestão pública, a falta de uma política tarifária adequada, o excesso de reclamações relativas à qualidade dos serviços e a concepção de que a iniciativa privada seria a única capaz de resolver o problema da falta de água e do esgotamento sanitário.

5.2.

A Privatização: um controverso processo

O leilão da estatal ocorreu na antiga Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 29 de junho de 2000, mas a desestatização dos serviços de água e esgotos de Manaus fora projetada em 1996, quando o então prefeito Eduardo Braga (PMDB) autorizou ao Governo do Estado negociar a concessão com a iniciativa privada (CASTRO, 2008). Para que a estatal se tornasse interessante ao investidor foi necessária a sua reestruturação. Assim, no dia 28 de abril de 1999, a direção da COSAMA determinou a criação da subsidiária Manaus Saneamento, reunindo o acervo patrimonial que atendia às demandas de Manaus, o que representava a principal parte do acervo da empresa. Com capital de R\$ 486.583.022,00 milhões de reais, a Manaus Saneamento iniciou suas operações em 1º de janeiro de 2000, em posse da totalidade dos bens móveis e imóveis vinculados à exploração dos serviços de água e esgotamento sanitário do município de Manaus.

O leilão na Bolsa de Valores, inicialmente marcado para o dia 14 de março de 2000, tinha como objetivo a alienação de 486.583.022 milhões de ações ordinárias e nominativas do capital social da subsidiária Manaus Saneamento. A venda foi prevista para ser realizada em duas etapas, sendo que na primeira, seriam ofertadas 90% das ações da subsidiária, correspondendo a 437.915.720 milhões de ações ordinárias e, na segunda etapa seriam ofertados aos empregados 10% das

ações da empresa, correspondendo a 48.657.302 milhões de ações. O preço mínimo oferecido aos funcionários da empresa era de R\$ 9.673.717,00 milhões de reais e as outras ações, que correspondiam à maioria, estavam sendo vendidas pelo preço mínimo de R\$ 183.800.626,00 milhões de reais, mais um ágio de 5% sobre este valor.

Estas condições atraíram o interesse de diversos grupos estrangeiros, tais como, o grupo inglês Thames Water, o consórcio ítalo-argentino formado pelo grupo Macri e a Civilia, os grupos franceses Lyonnaise des Eaux e Vivendi – este, aliado ao grupo brasileiro Andrade Gutierrez, e, o grupo norte-americano Azurix. A abundância de água na Amazônia tornava o setor de saneamento básico um empreendimento promissor, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento humano, social e econômico da sociedade. A distribuição desigual da água no planeta também contribuiu para a sua valorização social e econômica.

Apesar da expectativa do mercado, o leilão da Manaus Saneamento não ocorreu com a agilidade desejada. A venda da empresa estatal gerou uma guerra judicial mostrando, não somente que a privatização da Manaus Saneamento estava longe de alcançar um consenso social, mas foi também marcada por indícios de irregularidades, o que gerou conflitos e tensões entre o Governo do Estado, o Ministério Público, os Parlamentares (vereadores, deputados e senadores), os Sindicatos, as lideranças comunitárias e a população em geral.

Esta tensão é confirmada por Edna Castro (2008), ao constatar que os procedimentos adotados pelo Governo do Estado do Amazonas para privatizar a empresa foram motivos de crítica por parte da sociedade civil e dos partidos de oposição, que enxergavam na desvalorização da COSAMA a prevalência de interesses político-partidários para fins de venda e, num segundo momento, falta de transparência no uso dos recursos arrecadados com a privatização. A pesquisadora também salienta que manifestações contrárias por parte de diversos segmentos aconteceram com maior ou menor intensidade, notadamente por parte dos trabalhadores da estatal que temiam a perda do emprego, o que de fato veio a ocorrer.

No dia 31 de janeiro de 2000, o leilão foi suspenso mediante liminar concedida pelo Tribunal de Justiça de Estado do Amazonas (TJ-AM), em cuja sen-

tença foi alegado “risco de prejuízo de pelo menos difícil reparação”. A suspensão do leilão fora solicitada através de Ação Popular impetrada pelo vereador Francisco Praciano (PDT), que questionou o preço mínimo de R\$ 183.800.626,00 milhões de reais para a venda, considerando que o patrimônio da empresa valia R\$ 486.583.022,00 milhões de reais. Nesta decisão, o juiz ainda questionou aspectos do Edital, tais como, a proibição do poder concedente contratar outra empresa para prestar serviço de captação e distribuição de água e esgoto; a possibilidade de revisão tarifária pela empresa concessionária; o auxílio financeiro por parte de Governo do Estado ao comprador para investimentos; e, na hipótese de rompimento do contrato pelo poder concedente, o ressarcimento dos investimentos feitos, além da garantia do retorno dos investimentos por meio de indenizações.⁶⁰

Por sua vez, lideranças comunitárias manifestaram preocupação em saber que uma empresa privada poderia assumir os serviços: “se é ruim com a COSA-MA, que está sob o domínio de nossos líderes políticos, pior será se esse problema explodir nas mãos de uma empresa privada”.⁶¹ Para essas lideranças, tanto a empresa pública quanto a empresa privada teriam as mesmas dificuldades na gestão dos serviços, mas elas preferiam que “o Estado mantivesse sua autoridade no meio em que lidava, principalmente, em se tratando de uma área que era essencial para a saúde e o bem-estar da população em geral”.

O Governo do Estado recorreu ao TJ-AM, conseguindo anular a liminar de suspensão e remarcou a data do leilão para o dia 04 de abril de 2000. No entanto, nova decisão judicial (dia 13 de março) expedida pela 2ª Vara da Fazenda Estadual, suspendeu a negociação, novamente. Desta vez, a liminar atendeu à solicitação do deputado estadual Eron Bezerra (PCdoB), que argumentou não haver lei específica que permitisse a venda da subsidiária. Na sua Ação Cautelar, o deputado também questionou um reajuste abusivo da tarifa do serviço de água, realizado em meio ao processo de privatização da empresa.⁶²

O Governo lamentou a nova suspensão do leilão, criticando as lideranças e partidos de oposição, que estariam, segundo ele, tumultuando o processo de priva-

⁶⁰ BRANCO, Carlos. Justiça suspende venda. **Acrítica**. Manaus. 1º fev. 2000. Economia, p. A13.

⁶¹ FURTADO, José Lindemberg. Acho que a privatização não é a solução. **Acrítica**, Manaus, 12 fev. 2000. Opinião, p. 2. (O leitor é morador da Zona Leste, comerciante e líder comunitário).

⁶² REDAÇÃO. Liminar suspende leilão. **Acrítica**, Manaus, 14 Mar 2000. Economia, p. A13.

tização. Para o governador Amazonino Mendes (PDT), “a privatização não era crime, mas recomendada para a modernização do Estado e era transparente, tanto que seria realizada na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro”.⁶³ Ele ainda argumentava, insistindo que a venda da empresa representaria uma significativa economia de recursos que contribuiria para o equilíbrio financeiro do Estado.

Em mais um lance da disputa judicial, no dia 15 de março, o Governo do Estado conseguiu derrubar a liminar que suspendia a venda da subsidiária.⁶⁴ O TJ-AM acatou o pedido da Procuradoria Geral do Estado, argumentando que a suspensão do leilão não estava suficientemente fundamentada. Diante dessa decisão, a data do leilão foi mantida pelo Governo para o dia 04 de abril de 2000, seguindo o cronograma anteriormente definido.

Na véspera do leilão, a 1ª Vara da Fazenda Pública Estadual acatou uma Ação Pública apresentada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas (MP-AM), decidindo suspender pela terceira vez as negociações na Bolsa de Valores.⁶⁵ Ratificando esta decisão, a 2ª Vara Pública Estadual concedeu, neste mesmo dia, outra liminar de suspensão, atendendo ao pedido do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Urbanas, que questionou a utilização, sem licitação, de capital estadual da Manaus Saneamento. Outro argumento utilizado pelo Sindicato do Urbanitários referia-se ao acúmulo de cargos do presidente da COSAMA, que assumia também a presidência da subsidiária posta à venda.

Estas liminares de suspensão foram concedidas no dia em que o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) emitiu uma Carta de Intenção, garantindo o financiamento de 50% do preço mínimo para o comprador da Manaus Saneamento. Enquanto isso, o Governo Estadual se queixava das decisões judiciais, salientando que elas “só contribuíam para desvalorizar a empresa, prejudicar o povo do Amazonas e retardar as soluções para os graves problemas de saneamento da cidade de Manaus”. Através de recurso movido pela Procuradoria Geral do

⁶³ REDAÇÃO. Liminar suspende leilão. **Acrítica**, Manaus, 14 mar. 2000. Economia, p. A13.

⁶⁴ REDAÇÃO. Governo derruba liminar. **Acrítica**, Manaus, 16 mar. 2000. Economia, p. A13.

⁶⁵ LEITE, Valéria. Leilão é suspenso novamente. **Acrítica**. Manaus, 04 Abr. 2000. Economia, p. A13.

Estado, o Governo conseguiu cassar as liminares de suspensão no TJ-AM, remarcando o leilão para o dia 27 de abril.⁶⁶

Para o Ministério Público (MP-AM), “o processo de privatização estava eivado de vícios que comprometiam de forma irremediável a sua legalidade”.⁶⁷ Um dos desvios seria o de não mencionar a necessidade de comprovação da capacidade técnica da empresa que viesse a arrematar as ações da subsidiária. A concessão desses serviços seria pelo prazo de trinta anos, prorrogáveis por mais quinze. No Edital de venda, o Governo estabelecia que se o poder público não se manifestasse, num prazo de seis meses, em relação ao pedido de prorrogação feito pela concessionária, essa prorrogação se daria de forma automática. Segundo o MP-AM, esta constituía outra violação do interesse público, expressando uma liberalidade da regra em favor da empresa compradora.

Estava garantida a possibilidade de os funcionários da COSAMA participarem do leilão, adquirindo 10% das ações da empresa. Mas, segundo o MP-AM, as regras definidas para essa participação feriam o “princípio da isonomia”. Os dados relativos à situação jurídica, econômica e financeira da Manaus Saneamento, informações imprescindíveis à avaliação da oportunidade de compra das ações, estavam restritas a uma base de dados, cujo acesso implicava o pagamento de uma taxa de R\$ 10 mil reais, o que foi interpretado pelo MP-AM como uma cobrança abusiva para os funcionários.

Outra questão apresentada pelo Ministério Público dizia respeito à possibilidade do poder concedente atuar “complementar e eventualmente, inclusive financeiramente, na renovação dos equipamentos e ampliação de instalações, visando acelerar ou ampliar o cumprimento das metas por parte da concessionária”. Essa possibilidade era vista como incoerente pelos promotores, uma vez que a justificativa apresentada para a venda da subsidiária era justamente a dificuldade de o Estado manter os altos investimentos exigidos pelo setor.

⁶⁶ O Leilão é autorizado, mas as ações judiciais movidas pelo Ministério Público, pelo deputado estadual Eron Bezerra e pelo vereador Francisco Praciano esperavam pelo julgamento do mérito, uma vez que eles recorreram com Agravo regimental contestando a suspensão das liminares.

⁶⁷ REDAÇÃO. Governo cassa liminares. **Acrítica**. Manaus, 05 Abr. 2000. Economia, p. A13.

No dia 27 de abril (data do leilão), a privatização da Manaus Saneamento sofreu outra suspensão,⁶⁸ mediante o restabelecimento de liminar impetrada pelo Ministério Público, por decisão do Desembargador José Vidal Pessoa, que reconsiderou a Ação Civil Pública, alegando vícios de ilegalidade no Edital de venda da empresa. Essa suspensão coincidiu com a desistência das empresas que estavam interessadas em participar do leilão, permanecendo apenas um grupo, formado pela união da francesa Lyonnaise des Eaux e da inglesa Thames Water.

Recorrendo ao TJ-AM, o Governo remarcou a nova data do leilão para o dia 25 de maio de 2000. As empresas previstas para participar do leilão seriam as mesmas que desistiram na última hora por ocasião da tentativa anterior. Para esta quarta tentativa, o Governo do Estado ratificou o preço mínimo do arremate (R\$ 183.800.626,00 milhões) e confirmou a justificativa de que a empresa era deficitária, não havendo recursos para investir na sua reestruturação de modo a responder à demanda por água e esgoto da cidade. Nesta justificativa, ele novamente destacou a necessidade de investir no esgotamento sanitário, cuja falta muito prejudicava à população e ao meio ambiente.

Faltando poucos dias para as negociações na Bolsa de Valores, o próprio Governo do Estado atuou para a suspensão do leilão,⁶⁹ alegando que apenas um grupo - o consócio formado pelas empresas Lyonnaise des Eaux e Thames Water - estaria credenciado para participar do pregão na Bolsa de Valores. Para o governador, a realização do leilão significaria vender a subsidiária somente pelo preço mínimo. O acatamento de uma Ação Civil impetrada pelo Ministério Público também foi responsável por esta nova suspensão.⁷⁰ A 1ª Vara da Fazenda Pública Estadual atendeu ao pedido do Ministério Público, que solicitou a anulação do Edital de venda, por vícios e ilegalidades.

As repetidas interrupções no processo de privatização levaram o Governo a formular nova estratégia de venda da subsidiária, buscando atrair os grupos investidores interessados em adquirir a concessão. Durante este período de reformu-

⁶⁸ BRANCO, Carlos; TORRES, Terezinha. Manaus Saneamento: Leilão cancelado mais uma vez. **Acrítica**. Manaus. 28 Abr. 2000. Economia, p. A13.

⁶⁹ REIS, Sebastião. Manaus Saneamento: Leilão suspenso pelo quarta vez. **Acrítica**. Manaus. 25 mai. 2000. Economia, p. A13.

⁷⁰ BRANCO, Carlos. Liminar suspende venda. **Acrítica**. Manaus. 26 mai. 2000. Economia, p. A15.

lação estratégica, houve uma intensa precarização dos serviços de água e esgotos na cidade de Manaus, levando a população das periferias à indignação e à revolta contra a estatal que realizava os serviços.⁷¹ Enquanto isso, o Governo argumentava que somente a privatização poderia contornar essa situação ao viabilizar investimentos para melhoria dos serviços.

Pressionado pelo período eleitoral que se aproximava, o governo realizou outra tentativa de venda da subsidiária, remarcando a data do pregão para o dia 29 de junho de 2000. Afinal, o leilão da Manaus Saneamento foi realizado, com a participação de duas empresas: a francesa Lyonnaise des Eaux (Seuz) e a brasileira Andrade Gutierrez.⁷² O grupo francês ofereceu o maior lance, ou seja, R\$ 193 milhões de reais (US\$ 106,1 milhões de dólares), adquirindo a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário de Manaus por trinta anos.

5.3.

A universalização do acesso à água: um caminho incerto

Em um tumultuado processo de privatização, os serviços de água e esgotos da cidade de Manaus foram transferidos ao grupo francês Suez - Lyonnaise des Eaux. O contrato de concessão foi assinado no Palácio do Governo, na cidade de Manaus, em 04 de julho de 2000, dia em que a empresa começou a operar oficialmente no território, através da concessionária Águas do Amazonas.⁷³

A direção da empresa assegurou que resolveria os problemas da água e do esgoto de Manaus, prevendo um investimento em torno de R\$ 600 milhões de reais, dando especial atenção para a expansão da rede de esgotos.⁷⁴ As metas do contrato de concessão previam uma cobertura de abastecimento de água equivalente a 95% no final do ano 2006 e sua ampliação para 98% no ano 2016. Para o serviço de esgotos, as metas estabeleciam uma cobertura de 31% da cidade em 2006 e de 71% para o ano de 2016.

⁷¹ QUEIROZ, Joana. Água sem condições de uso. **Acrítica**. Manaus. 07 jun. 2000. Cidades, p. C3.

⁷² LEITE, Valéria. Grupo francês compra estatal. **Acrítica**. Manaus. 30 jun. 2000. Economia, p. A13.

⁷³ GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. Contrato de Concessão de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgoto do Município de Manaus. Gabinete do Governador. Manaus, 04 jul. 2000.

⁷⁴ REDAÇÃO. Serviços irão melhorar. **Acrítica**, Manaus, 14 jul. 2000. Cidades, p. C4.

Tabela 06 – Plano de Metas e Indicadores: contrato de concessão - 04 de julho de 2000

INDICADOR	2000	2006	2011	2016	2021	2026	2029
Cobertura de água	91%	95%	98%	98%	98%	98%	98%
Cobertura de esgoto	11%	31%	51%	71%	90%	90%	90%

Fonte: Diário Oficial (18 de julho de 2000).

Para fiscalizar as atividades da empresa o Governo do Estado criou a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos (Lei nº 2.568/99), constituindo uma autarquia integrante da administração Indireta do Poder Executivo. A partir de um Convênio com o Município de Manaus (23/03/2000), a ARSAM passou a regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da capital, que deviam atender às exigências de qualidade, continuidade, eficiência, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

Diante da precariedade dos serviços nos primeiros meses de gestão, a empresa criou um plano de obras emergenciais para equacionar as demandas mais urgentes⁷⁵, mas os problemas se estenderam para além das periferias, onde as ocorrências costumavam ser mais comuns. Esta situação levou à mobilização do Ministério Público, que pediu esclarecimentos da empresa, exigindo a apresentação de um cronograma para resolver os problemas mais graves que afetavam o abastecimento na capital amazonense.⁷⁶

A discussão sobre a precariedade do abastecimento de água e a ausência do esgotamento sanitário foi tomada pelos candidatos à Prefeitura de Manaus como estratégia para a obtenção de votos no pleito eleitoral do ano 2000.⁷⁷ As propostas de campanha apresentadas por eles variavam desde o apoio à privatização e à intensa atuação da Prefeitura no financiamento de projetos visando à melhoria do abastecimento de água nos bairros mais pobres até a promessa de reestatização destes serviços. Essa discussão mostrava que a população ainda vivia em uma situação crítica em relação aos serviços de água e esgoto.

⁷⁵ REDAÇÃO. Abastecimento: Empresa promete abrir poços emergenciais. **Acrítica**, Manaus, 04 ago. 2000. Cidades, p. C5.

⁷⁶ REDAÇÃO. Águas do Amazonas é cobrada. **Acrítica**. Manaus. 08 ago. 2000. Cidades, p. C3.

⁷⁷ CARLA, Lúcia. Água e Saneamento: Empresa francesa na mira dos candidatos. **Acrítica**. Manaus. 12 set. 2000, Política, p. A5.

Pesquisa realizada pelo Ibope (Out/2000) indicou que os problemas no abastecimento de água constituíam uma das principais preocupações da população de Manaus.⁷⁸ Segundo esse estudo, a telefonia celular era a campeã em grau de insatisfação com 65% de reclamações, em segundo lugar vinha o serviço de abastecimento de água, com 62%, seguido de esgoto, com 59%; telefone fixo, 20%; energia, 12% e lixo, 11%. Investindo uma soma de R\$ 10 milhões de reais desde o início da concessão, a empresa decidiu priorizar o fornecimento de água, deixando a implantação da rede de esgotos para uma etapa posterior. Com uma média de 70% de perdas de água não faturada, a concessionária estimou reduzir esta porcentagem para 30% em um período de cinco anos.

Uma avaliação realizada pela concessionária identificou as zonas norte e leste, como as áreas mais afetadas pela precariedade dos serviços, constatando que cerca de 30% da população morava em bairros com problemas de abastecimento de água, o que representava 624,35 mil pessoas. Naquela época, a Prefeitura decidiu transferir para a concessionária, o gerenciamento de todos os poços artesianos em funcionamento, o que representava um total de 250 poços comunitários. Reeleito, o prefeito Alfredo Nascimento (PL) prometeu ainda ajudar a empresa de todas as maneiras com a cessão de áreas para a abertura de poços, além de fornecer máquinas e equipamentos para a realização dos serviços.

No final do ano 2000 a empresa ainda não tinha conseguido elevar o nível de qualidade da água em diversas partes da cidade, onde os moradores afirmavam que “a água era amarela, suja e com pedaços de lama”.⁷⁹ Indignados, eles se queixavam das contas, afirmando que eram cobrados consumos maiores, a cada mês, mesmo sem usufruírem do serviço. Este ano também foi marcado por inúmeros rompimentos em importantes adutoras do sistema de abastecimento, causando transtornos, prejuízos e revoltas nos moradores das áreas afetadas.⁸⁰

No final de 2004, a ARSAM expôs a atuação da concessionária, chamando atenção para diversos aspectos dos serviços realizados.⁸¹ Os índices reais de co-

⁷⁸ REDAÇÃO. Ibope diz o grau de satisfação. **Acrítica**. Manaus. 05 out. 2000, Cidades, p. C3.

⁷⁹ SANTANA, Dione. Dias difíceis sem água. **Acrítica**. Manaus. 16 dez. 2000, Cidades, p. C1.

⁸⁰ FERNANDES, Cássia. Desespero por água. **Acrítica**. Manaus. 21 dez. 2000. Cidades, p. C1.

⁸¹ AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Relatório de Atividades 2004. Saneamento**. Manaus, Dezembro de 2004.

bertura de água e esgotos apontavam para 86,61% de cobertura de água e 7,98% de cobertura de esgotos, possibilitando visualizar uma significativa diferença em relação às metas a serem atingidas em 2006, principalmente no que diz respeito ao esgotamento sanitário (95% de cobertura de água e 31% de cobertura de esgoto). O quadro mostra os serviços realizados pela concessionária no período:

Tabela 07 – Serviços realizados pela concessionária: 2000 – 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2006
	Execução	Execução	Execução	Execução	Execução	Metas
ÁGUA	72,49%	77,88%	84,20%	86,33%	86,61%	95%
ESGOTO	3,05%	3,36%	6,11%	7,62%	7,98%	31%

Fonte: ARSAM/2004

A evolução do índice de cobertura de esgoto a partir de 2000 indicava que a empresa pouco tinha avançado neste serviço. A Agência Reguladora esclareceu ainda que este avanço não significava que a empresa tinha feito investimentos, mas simplesmente incorporado os sistemas de esgotamento sanitário de conjuntos residenciais construídos pela Prefeitura. Em seu relatório anual, a Agência diagnosticou ainda a impossibilidade do cumprimento das metas contratuais previstas para 2006, tanto na cobertura de água quanto no serviço de esgoto.

Para a Agência, nos primeiros anos de concessão foram realizados investimentos na recuperação do sistema, bem como melhorias em diversas fases do processo, através da instalação de medidores no sistema de produção e distribuição e, da substituição de adutoras. No entanto, o índice de perdas apurado em 2004 ainda atingia patamares elevados, em torno de 64% da produção hídrica. Diante desta situação, a Agência advertiu que a empresa elevasse seus investimentos na hidrometração das ligações de água, pois este seria um dos principais fatores de diminuição dos índices de perdas.

Pressionada por reclamações e denúncias, em 11 de abril de 2005, a Câmara Municipal de Manaus instaurou a “CPI das Águas do Amazonas” para analisar o contrato de concessão dos serviços de água e esgoto, tendo como foco principal investigar o desabastecimento da cidade, especialmente nas zonas Norte e Leste,

onde a precariedade dos serviços era mais evidente.⁸² A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) realizou um diagnóstico, constatando:

A situação do abastecimento de água é calamitosa. Cerca de 500.000 habitantes estão totalmente sem água ou com abastecimento precário inferior a 4 horas por dia. Em várias áreas, surgem soluções inadequadas e que comprometem a qualidade da pouca área servida. Programas com estímulos do poder público, ineficazes e emergenciais, configuram-se como medidas paliativas pela perfuração de poços profundos, que com altíssimo custo operacional e baixa vida útil levam ao desperdício de mais de R\$ 40 milhões de reais (CPI 2005, p. 11).

A partir das investigações realizadas nos sistemas de esgotamento sanitário da cidade, a Comissão Parlamentar ainda frisou:

Praticamente 100% das instalações relacionadas ao esgoto estão paralisadas, causando uma situação de calamidade pública, com gravíssimas consequências ambientais e sanitárias. Os dejetos estão sendo jogados nos igarapés, sem o tratamento adequado. Surto de doenças de veiculação hídrica como dengue, hepatite e verminoses se proliferam. As estruturas existentes estão obsoletas, sem condições de prestar um serviço adequado à população. Há falta de investimento nas estações, ou os investimentos estão sendo efetuados muito lentamente (CPI 2005, p. 10).

Diante do exposto, evidenciava-se o desrespeito sistemático do contrato de concessão por parte da empresa ao longo dos primeiros cinco anos de atuação na cidade de Manaus. A concessionária se justificou salientando que a “receita gerada foi insuficiente para cobrir os custos para efetuar e remunerar os investimentos realizados”. A Comissão Parlamentar de Inquérito, no entanto, realizou uma avaliação do contrato de concessão, consubstanciada nos seguintes itens:

- a - A concessionária apresentou todas as apólices de seguro atualizadas, conforme determina o contrato de concessão, porém não apresentou a contratação das garantias e seguros previstas no contrato;
- b - Os Planos de Exploração de Serviços Anual e os Planos Quinquenais de 2003 e 2004 foram entregues com atraso e não foram aprovados pela Agência Reguladora, como exige o contrato de concessão;

⁸² CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS. **Relatório da CPI das Águas do Amazonas**. Diretoria Legislativa. Manaus, 17 de agosto de 2005.

c – As investigações contataram o descumprimento das metas de coberturas de água e esgoto, continuidade de abastecimento, tempo de atendimento a defeitos no prazo previsto pelo contrato.

Em relação à atuação da Agência Reguladora, os parlamentares verificaram que em 2001 e 2002 não houve registros de aprovação do Plano de Exploração de Serviços Anual, bem como nenhuma manifestação sobre os Planos Quinquenais que tinham sido entregues. Também não tinha sido realizada durante este período nenhuma auditoria nas áreas administrativa, contábil, econômica e financeira da concessionária. Entre 2003 até a data da CPI (2005), as investigações mostraram que a Agência tinha sugerido ao poder concedente a aplicação de multas relativas ao atraso na entrega dos Planos de Exploração de Serviços Anual e dos Planos Quinquenais. Nesta época, não houve, porém, nenhuma auditoria nas áreas administrativa, contábil, econômica e financeira da concessionária. Constatou-se também que a Agência não questionou a concessionária pela não contratação das garantias dos serviços previstas no contrato. Diante disto, a CPI concluiu que a Agência Reguladora foi omissa e sem o domínio técnico desejável.

Em relação à atuação da Prefeitura Municipal, como poder concedente, a CPI constatou que houve inadimplência no que tangia ao não estabelecimento de políticas urbanísticas, ao atraso na concessão dos reajustes tarifários anuais, a não manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato e ao não acompanhamento dos serviços de fiscalização delegados à Agência Reguladora.

Em virtude dos elementos apresentados, vislumbrou-se a inviabilidade da manutenção do contrato de concessão, uma vez que a concessionária não cumpria suas obrigações, os clientes não possuíam renda suficiente para o pagamento das faturas (18% de inadimplência) e o poder concedente não conseguia promover o equilíbrio contratual. Entre as recomendações técnicas feitas ao poder público pela Comissão Parlamentar de Inquérito, destacam-se:

- 1 - A imediata quebra do contrato de concessão e a realização de ações emergenciais para o atendimento da população, não sendo mais concebível a perfuração de poços, por ser medida paliativa de custo altíssimo, que compromete o meio ambiente e o lençol freático;

- 2 - A realização de auditoria contábil na concessionária, através de consultores independentes para constatar a real situação da empresa;
- 3 - A criação de uma Agência Reguladora Municipal e independente para fiscalizar todos os contratos de concessão existentes nos âmbito do município;
- 4 - A construção de uma nova estação de captação de água (zona Leste) plenamente justificada pelo crescimento populacional das zonas Norte e Leste;
- 5 - Que os poderes públicos – Estadual, Municipal e Privado – estudem a possibilidade de uma parceria entre o Poder Público e o Privado;
- 6 - Necessidade de rediscutir o modelo de saneamento para a cidade de Manaus com o objetivo de conceber uma ação de longo prazo, de forma planejada.

O Relatório de atividades da ARSAM (2006) confirmou as constatações da CPI de 2005, mostrando que a concessionária Águas do Amazonas não estava cumprindo o contrato de concessão, atingindo somente uma cobertura 83,77% de abastecimento de água na cidade, enquanto a meta contratual estava prevista para 95% de cobertura.⁸³ A cobertura de esgotamento sanitário chegava somente a 7,18% da cidade, mas a meta contratual estabelecia o percentual de 31% para o período. A avaliação mostrou que sete indicadores foram descumpridos pela empresa dentre os treze fiscalizados pela Agência Reguladora. Além da cobertura de água e de esgoto, a concessionária não cumpria os indicadores de satisfação do cliente, reclamações solucionadas, pressão mínima na rede de água, pressão máxima na rede de água e qualidade da água tratada.

O Grupo Suez, para justificar o não cumprimento do contrato de concessão, afirmou que não tinha consciência exata do que havia comprado em 2000, alegando não ter sido facultado pelo Estado todas as informações. Mas documentos indicam que durante o processo de privatização foi reservada uma sala onde estavam todos os dados da empresa disponibilizados para consulta, tais como in-

⁸³ AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Relatório de Atividades 2006. Saneamento**. Manaus, Dezembro de 2004.

formações contábeis, faturamento, estatísticas de venda, consumo, relação de clientes, cobrança de contas da empresa, investimentos e dados sobre os ativos. Além disso, estava previsto visitas técnicas de campo para conhecer a situação das instalações e equipamento, facilitando seu acesso aos interessados em concorrer à referida concessão. Para Edna Castro (2008), a justificativa alegada pelo Grupo Suez de ter sido enganado e não ter clareza do que comprou é difícil de ser sustentada quando se trata de um grupo altamente capacitado sob o ponto de vista de gestão, de tecnologia e de mercado, portador de grande êxito no mundo empresarial globalizado.

O total desabastecimento de água em vários lugares da cidade e o abastecimento irregular em outros novamente tornou o saneamento básico um dos principais pontos de discussão no pleito eleitoral de 2006. O governador Eduardo Braga (PMDB), buscando a sua reeleição se articulou com o prefeito Serafim Corrêa (PSB), atribuindo a crise do abastecimento aos gestores públicos anteriores, responsáveis pela privatização da subsidiária Manaus Saneamento.⁸⁴ Depois da falta de água, a questão mais polêmica na disputa eleitoral era o destino desconhecido dos recursos provenientes da venda da empresa estatal de abastecimento e esgotamento sanitário Manaus Saneamento.⁸⁵

Em 03 de agosto de 2006, a Prefeitura de Manaus declarou estado de Calamidade Pública nas zonas Norte e Leste da cidade, em virtude da ineficiência da empresa, constatando sérias dificuldades do abastecimento de água nestas regiões.⁸⁶ Seis anos depois da assinatura do contrato de concessão, o poder público entendeu que todos os limites extrapolaram. Diante desta situação e em meio à disputa eleitoral, o Governo Estadual e a Prefeitura Municipal fizeram uma parceria para implantação de um Plano Emergencial a fim de amenizar a situação considerada crítica. Este Plano implicou um gasto de R\$ 20 milhões de reais proveniente dos cofres públicos para a execução de obras, que não resolveram o problema da falta de água e não contentaram os moradores das zonas afetadas pela crise

⁸⁴ CRUZ, Mariane; QUARESMA, Emerson. Falta de água em bairros gera polêmica na política. **Acrítica**. Manaus, 02 ago. 2006, Cidades, p. C3.

⁸⁵ PASCARELLI, Fabíola. Recomendações da CPI foram ignoradas. **Acrítica**. Manaus, 19 abr. 2012.

⁸⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. **Diário Oficial do Município de Manaus**, nº 1.337. Manaus, 04 ago. 2006.

hídrica. A população protestava nas ruas pedindo a quebra do contrato de concessão dos serviços de água e esgotos da cidade.⁸⁷

Segundo Castro (2008), o discurso do Estado do Amazonas para justificar a privatização era da mesma matriz do governo federal: necessidade de pagar as dívidas públicas com o valor arrecadado, reduzir os custos operacionais a cargo do estado para prestação desses serviços, a eficiência e qualidade no atendimento ao público. Porém, prossegue a pesquisadora, isso não ocorreu. O Estado repassou um patrimônio público ao setor privado e o valor recebido não se reverteu em benefícios sociais: 1) o estado desembolsou altas somas para preparar as empresas para a venda; 2) o repasse do dinheiro recebido a terceiros, alegando dívidas públicas; 3) os serviços não se tornaram mais eficientes que os anteriores; e 4) o Estado acabou por financiar a compra de suas próprias empresas através do BNDES.

Diante deste cenário, a companhia francesa Suez Ambiental decidiu concentrar os seus investimentos no setor de energia e no mercado europeu, retirando-se do saneamento básico brasileiro.⁸⁸ A multinacional negociou as ações da concessionária Águas do Amazonas, transferindo-as para o grupo brasileiro Solução para a Vida (Solvi),⁸⁹ que passou a gerir os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Manaus.

5.3.1.

A primeira repactuação: de 2007 a 2012

O ano de 2007 é marcado por importantes acontecimentos na história do saneamento básico no Brasil e na política de abastecimento de água de Manaus. Como visto anteriormente, no dia 05 de janeiro de 2007, o Governo Federal sancionou a Lei de nº 11.445, estabelecendo as diretrizes nacionais do saneamento básico e facilitando o acesso a recursos para serem aplicados nas redes de distribuição de água e esgotos. A “Lei do Saneamento” gerou expectativas em relação à solução dos problemas de água e esgotos em Manaus, mas ao mesmo tempo re-

⁸⁷ SOUZA, Maria Fernanda. Falta D'água: Revolta com arte. **Acrítica**. Manaus. 19 ago. 2006. Cidades, p. C1.

⁸⁸ MAIA, Samantha. Empresas multinacionais reduzem presença no setor. **Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces)**. Disponível em: <<http://www.gvces.com.br/?locale=pt-br>>, Postado em: 23 fev. 2007. Acesso em: 01 mai. 2017.

⁸⁹ SOLUÇÃO PARA A VIDA (SOLVI). **Relatório de Atividades 2006**. Disponível em: <<http://www.solvi.com/>>, Acesso em: 04 mai. 2017.

crudesceu a desconfiança em relação à atuação dos gestores públicos locais, que não tinham dado prioridade a esses serviços ao longo da história recente.⁹⁰

Mesmo diante do descumprimento das metas e ignorando as recomendações da CPI da Câmara Municipal (2005), o prefeito Serafim Corrêa (PSB) realizou a repactuação do contrato de concessão, cancelando a transferência dos serviços da multinacional Suez para o Grupo Solví, que assumiu o controle da concessionária Águas do Amazonas. O prefeito se justificou declarando que a prefeitura não possuía recursos para a indenização que deveria ser paga à concessionária em caso de rescisão do contrato. A repactuação foi consubstanciada no PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO (10 de janeiro de 2007), que trouxe significativas alterações no contrato original.

Este documento permitiu a atuação do poder concedente, de modo complementar e eventual, direto ou indireto, isolado ou em parceria com a União e o Estado do Amazonas, para assegurar o equilíbrio-financeiro do contrato. Assim, estabeleceu-se uma solução compartilhada para o problema do abastecimento de água, prevendo o investimento do Estado na construção do complexo de produção de água da Ponta das Lajes.

O Aditivo ainda previu a implantação da tarifa social e reduziu a área de abrangência dos serviços da concessionária, restringindo sua atuação à zona urbana do município de Manaus e excluindo a população rural do município da política de abastecimento de água.⁹¹ Além disso, o Aditivo determinou o valor máximo da multa, por infração, definindo o valor máximo de 1% do valor do faturamento mensal da concessionária; o documento estabeleceu que a Prefeitura teria que aceitar as metas e indicadores da concessionária; e o mais importante de tudo: o Aditivo reduziu as metas e indicadores da concessionária.

Em janeiro de 2007, foi celebrado entre o Município de Manaus e a Concessionária o Termo de Transação ao Contrato de Concessão da Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Manaus,

⁹⁰ REDAÇÃO. Os sem-água querem respostas. **Acrítica**. Manaus. 08 jan. 2007, Opinião, p. A4.

⁹¹ O Primeiro Termo de Transação divide a cidade em duas áreas: a primeira, chamada de área consolidada, recebe toda a sorte de serviço e infraestrutura urbana, correspondendo às regiões Oeste e Central da cidade. A segunda, chamada de área não-consolidada, formada pelas zonas Norte e Leste, há uma extrema carência dos serviços de saneamento.

objetivando adimplir obrigações de ambas as partes, visando minimizar e equacionar os problemas de abastecimento de água nas zonas Norte e Leste, em um prazo de dezoito meses – O PLANO DEZOITO MESES. Este Plano visava promover o abastecimento de água para um contingente de 850 mil pessoas, investindo recursos da ordem R\$ 160 milhões de reais, sendo que a Concessionária disponibilizou R\$ 100 milhões e a Prefeitura mobilizou os outros R\$ 60 milhões de reais.

Em agosto de 2007, o Governo do Estado, a Prefeitura Municipal e a Concessionária assinaram um Protocolo de Intenções que tinha por objetivo a realização de melhorias no sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário,⁹² prevendo a realização de um conjunto de obras: a construção de uma estação de captação e tratamento de água na Ponta das Lajes; a realização de adução no corredor norte-leste e consequente reservação ao longo do corredor anteriormente mencionado; a implementação da tarifa social, para subsidiar os consumidores de baixa renda. Esse Protocolo de Intenções teria uma vigência de dois anos e previu toda uma infraestrutura vinda da parte do Governo do Estado a fim de abastecer toda a área da zona Leste e parte da zona Norte, bem como, um investimento inicial de R\$ 60 milhões de reais provenientes da Caixa Econômica Federal.

No final de 2007, a Agência Reguladora constatou⁹³ que as metas de cobertura de abastecimento de água ainda não estavam sendo cumpridas:

Tabela 08 - Cobertura de Abastecimento de Água em 2007

Indicadores	Julho de 2007	Dezembro de 2007
Economias Atendidas	336.358	341.436
Ocupação domiciliar	3,97	3,97
População Urbana	1.636.940	1.656.113
Meta Exigida	87%	90%
Cobertura Executada	81,58%	81,85%

Fonte: ARSAM 2007.

Nesta tabela, a ARSAM evidenciou a redução das metas contratuais, uma vez que no contrato de concessão original era prevista uma cobertura de abasteci-

⁹² GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS; PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. **Protocolo de Intenção 001/007**. Manaus, 02 de Agosto de 2007.

⁹³ AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DO ESTADO DO AMAZONAS - ARSAM. **Relatório de Atividades 2007. Saneamento**. Manaus, 2007.

mento de água de 95% no ano 2006 e 98% em 2011. As alterações realizadas estabeleceram metas de cobertura de 87% em julho de 2007 e 90% em dezembro do mesmo ano. Mesmo tendo as metas reduzidas, a Agência Reguladora mostrou que a empresa não as cumpria, alcançando somente 81,58% de cobertura em julho de 2007 e 81,85% em dezembro deste ano.

Quanto à cobertura de esgoto, o Termo Aditivo reduziu drasticamente as metas pactuadas no contrato de concessão, de 11%, em junho de 2000 e 31%, em junho de 2006, passando para 4,5% em julho e 5,0% em dezembro de 2007. Segundo a avaliação da Agência Reguladora, em julho de 2007, a cobertura de esgoto alcançou 7,80%, enquanto em dezembro do mesmo ano, a cobertura era de 8,12%, sendo alcançadas, portanto, as metas reduzidas propostas pelo Aditivo. Mas estes números não exigiram a execução de obras de vulto e ampliação de rede, resultando apenas na manutenção e recuperação do sistema existente.

Em março de 2008, celebrou-se um Termo de Compromisso entre o Governo do Estado do Amazonas, a Prefeitura Municipal e a Concessionária Águas do Amazonas, tendo como objetivo estabelecer um compromisso para o início da operação do sistema de captação e tratamento de água da Ponta das Lajes (PRO-AMA),⁹⁴ buscando equacionar o problema do abastecimento de água nas zonas Norte e Leste da cidade. Com este Termo de Compromisso, o Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), concedeu um empréstimo de R\$ 232.750.000,00 milhões e o restante estabeleceu-se como contrapartida do Governo do Estado do Amazonas. Toda a obra custou 365 milhões de reais. Como principal fiador, o Governo do Estado se responsabilizou em quitar esta dívida até o ano 2030. A primeira fase do Programa de Águas para Manaus (PROAMA) foi concluída em 2010, mas foi inaugurada somente dois anos depois. A conclusão da obra está planejada para 2030.⁹⁵

Enquanto isso, as obras do Termo de Transação (Plano Dezoito Meses) estavam em andamento, com conclusão prevista para julho de 2008. Decorridos os

⁹⁴ GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS; PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS; ÁGUAS DO AMAZONAS. **Termo de Compromisso**. Manaus, 07 de março de 2008.

⁹⁵ A primeira etapa do PROAMA produzirá 2,5 m³/s; Na segunda fase da obra, cuja conclusão é prevista para 2020, o Programa produzirá 3,7m³/s. A conclusão é prevista para 2020, quando se produzirá 5m³/s.

18 meses, tais obras não foram concluídas em sua totalidade. A partir de então, sobrevieram uma série de prorrogações contratuais buscando viabilizar o implemento das metas. Em 21 de agosto de 2008, foi celebrado o SEGUNDO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO, ratificando o contrato original e o seu Primeiro Termo Aditivo. No dia 29 de outubro de 2008, a Prefeitura de Manaus e a concessionária Águas do Amazonas assinaram o TERCEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO, estabelecendo duas novas alteração no contrato de concessão em voga. A primeira delas devolveu a área rural ao perímetro de abrangência dos serviços da concessionária. A segunda alteração projetou integrar o futuro complexo de captação da Ponta das Lajes à rede de abastecimento, com investimento de responsabilidade do Governo Estadual.

No dia 29 de outubro de 2008 foi celebrado também o Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Transação⁹⁶, prorrogando o prazo de conclusão das obras do “Plano Dezoito Meses” para 30 de junho de 2009. Em 30 de junho de 2009, decorridos 30 (trinta) meses, as obras do mencionado Plano ainda não estavam concluídas. Em 09 de julho deste ano, foi celebrado o Segundo Aditamento ao Termo de Transação, estendendo o prazo de conclusão para o dia 18 de fevereiro de 2010. Em 05 de outubro de 2009, foi publicado o Termo de Cooperação Técnica e Financeira⁹⁷ entre a Prefeitura de Manaus e a concessionária Águas do Amazonas, ratificando a conclusão das obras para 18 de fevereiro de 2010. Contudo, três dias antes desse prazo, foi celebrado entre a Prefeitura de Manaus e a concessionária o Primeiro Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação Técnica e Financeira, prorrogando por mais 150 dias o prazo para a conclusão das obras de expansão do sistema de abastecimento de água das zonas Norte e Leste.

Em 15 de julho de 2010, foi celebrado o Segundo Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação Técnica e Financeira entre o Município de Manaus e a concessionária Águas do Amazonas, dilatando o prazo da conclusão das obras por mais 150 dias. Em 10 de dezembro de 2010, foi celebrado o Terceiro Termo Adi-

⁹⁶ A partir de 2008, a ARSAM começou a registrar em seus relatórios anuais constantes divergências com a concessionária no que diz respeito aos índices de cobertura de abastecimento de água na cidade. A concessionária passou a considerar, a disponibilidade de rede como base de cálculo do serviço de abastecimento, independente das economias estarem interligadas à rede.

⁹⁷ O valor conveniado através do Termo de Cooperação Técnica e Financeira representou R\$ 8.968.301,92 milhões de reais (ARSAM, 2010).

tivo ao Convênio de Cooperação Técnica e Financeira, dilatando mais uma vez, por 90 (noventa) dias. Em 11 de março de 2011, foi celebrado o Quarto Termo Aditivo ao Convênio, dilatando por mais 120 dias consecutivos. Repetindo procedimentos anteriores, na data do vencimento deste termo a Prefeitura de Manaus e a concessionária Águas do Amazonas celebraram o Quinto Termo Aditivo ao Convênio, prorrogando o prazo para mais 150 dias consecutivos.

No prazo do vencimento do Quinto Termo, foi celebrado o Sexto Termo Aditivo ao Convênio entre a Prefeitura de Manaus e a concessionária Águas do Amazonas. Enquanto isso, a população das zonas Norte e Leste reclamava da falta de água e do tratamento de esgoto. O prazo do Convênio foi prorrogado pela sexta vez, por mais 150 (cento e cinquenta) dias, a contar do dia 05 de dezembro de 2011. Sendo assim, os seis termos aditivos prorrogaram o prazo de execução total, inicialmente estabelecido para 18 meses e passou a totalizar 64 meses, sendo concluído somente em 02 de maio de 2012.

Diante da falta de água na cidade, o prefeito Amazonino Mendes (PDT) começou o ano de 2012, declarando que decidira “expulsar a Águas do Amazonas” da cidade⁹⁸. Reconhecendo que entre 15% e 20% da população tinha dificuldade de acessar água potável, o prefeito frisou que não admitia que a empresa permanecesse na cidade. Perante esta situação, o Ministério Público Estadual criou, em fevereiro de 2012, um Grupo de Trabalho Multidisciplinar constituído pelas promotorias de Proteção e Defesa do Consumidor, Patrimônio Público e Direitos Constitucionais do Cidadão para investigar os serviços de abastecimento de água, a ausência de efetividade do Programa Águas para Manaus (PROAMA) e a demora na implementação da tarifa social para os consumidores de baixa renda, proposta em 10 de janeiro de 2007.

No Relatório Final,⁹⁹ os promotores frisaram o esforço do Ministério Público em promover os direitos à água potável e ao saneamento básico em Manaus, lembrando que desde a época do leilão da Manaus Saneamento havia recursos jurídicos que ensejavam suspender a privatização da subsidiária por irregularida-

⁹⁸ REDAÇÃO. Vou expulsar a Águas do Amazonas daqui. **Acrítica**. 03 jan. 2012. Política, p. A7.

⁹⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. Relatório Final dos Atos Praticados pelo Grupo de Trabalho Designado pela Portaria 210/2012. Manaus, 29 fev. 2012.

des na venda, estando estas representações ainda esperando sentença judicial. Para o grupo de promotores, o Ministério Público “enfrentava o problema histórico de abastecimento de água e saneamento básico na cidade de Manaus, tendo ajuizado várias ações que aguardavam a prestação da tutela jurisdicional efetiva, de competência exclusiva do Poder Judiciário”.

No documento, o Ministério Público mostrou também que o benefício da tarifa social já era o núcleo de um Inquérito Civil (nº 07/2008), cujo objeto era a promoção das medidas administrativas e eventuais providências judiciais visando cobrar do Município de Manaus definição dos prazos para sua implementação. Quanto à implantação do PROAMA, o Ministério Público recebeu do Poder Concedente a garantia de que no dia 05 de março de 2012 o complexo de captação e produção de água da Ponta das Lajes estaria concluído e disponível à população.

Até o ano de 2012, o Estado (Governo Federal, Governo Estadual e Prefeitura Municipal) investiu na concessão privada dos serviços de água e esgotos mais de R\$ 585 milhões de reais, visando normalizar o atendimento na cidade, mas até então não havia encontrado uma solução definitiva.¹⁰⁰ O maior dos gastos foi realizado com a construção do PROAMA, que ainda não tinha data marcada para inauguração. Apesar de tudo isso, a crise hídrica em Manaus continuava sendo tema de discussão recorrente nas eleições estaduais e municipais, transformando-se na principal bandeira de campanha política naquela década.

O conjunto desses elementos levou a Câmara Municipal de Manaus a instalar, no dia 15 de março de 2012, a “CPI da Água”, objetivando “apurar as responsabilidades pela crise de abastecimento de água na cidade de Manaus”.¹⁰¹

5.3.2. A segunda repactuação: de 2012 a 2018

Em meio aos protestos gerados pela falta de água, o Grupo Solvi resolveu vender a maioria das ações da Concessionária Águas do Amazonas (50,25%), transferindo o controle da empresa para o grupo Saneamento Ambiental Águas do

¹⁰⁰ CARVALHO, Rosiene. Água: investimento de mais de R\$ 585 milhões. *Acrítica*. Manaus. 19 fev. 2012. Tema do Dia, p. A3.

¹⁰¹ CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS. **Relatório CPI da Água**. Comissão Parlamentar de Inquérito. Manaus, abril de 2012, 353p.

Brasil. Anunciando a entrada do novo grupo, no dia 17 de maio de 2012, o prefeito Amazonino Mendes (PDT), assinou o QUARTO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO, estabelecendo novas mudanças no documento original. Com o novo Termo Aditivo, o Grupo Águas do Brasil, através da concessionária Manaus Ambiental,¹⁰² assumiu o compromisso de universalizar o abastecimento de água na cidade e garantir a excelência na prestação dos serviços à população manauense.

O Quarto Termo Aditivo¹⁰³ alterou o contrato de concessão, visando estabelecer novas condições para o seu reequilíbrio econômico-financeiro: ampliação do prazo de concessão dos serviços de água e esgotos de Manaus de trinta para quarenta e cinco anos (de 2000 a 2045). Além disso, o novo Termo determinou a elaboração de Plano de Metas, Investimentos e Indicadores referente ao período de 2012 a 2045;¹⁰⁴ a implantação da tarifa social, numa razão de 50% da tarifa mínima de 0 a 10 m³/mês; mediante acordo, a concessionária se responsabilizou pelo funcionamento do Complexo PROAMA, arcando, tão somente, com os custos da operação, manutenção e administração do programa.

O novo documento também estabeleceu que o valor cobrado pelo serviço de esgotamento sanitário equivalia a 100% do valor cobrado pelo serviço de água. A cobrança do esgoto devia ser efetivada em todo o perímetro do Município de Manaus, independente da disponibilidade deste serviço à população. Durante a assinatura do Aditivo, a concessionária se comprometeu em investir 3,4 bilhões no saneamento básico de Manaus, planejando ampliar a cobertura de abastecimento de água para 98% até o ano de 2016 e implantar 90% do tratamento de esgoto da cidade até 2040.

Neste mesmo dia, o Ministério Público do Estado do Amazonas iniciou um processo de investigação para averiguar como ocorreu a substituição da empresa

¹⁰² Alterou-se o nome da Concessionária para **Manaus Ambiental S/A**, mas manteve-se o mesmo Cadastro Jurídico (CNPJ), indicando que não ocorreu a rescisão do contrato de concessão original (04 jul. 2000). De fato, o Grupo Solvi permanecia como acionista, possuindo ações minoritárias.

¹⁰³ PREFEITURA DE MANAUS. **Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Prestação dos Serviços de Saneamento Básico no Município de Manaus**. Manaus, 17 de maio de 2012.

¹⁰⁴ Mantendo a tendência de reduzir as metas contratuais, o Quarto Termo Aditivo diminuiu a meta de cobertura de esgoto de 25% em 2011 (Primeira repactuação) para 15% em 2012.

Águas do Amazonas.¹⁰⁵ Além de constatar que não houve licitação pública para a substituição da empresa, o MP afirmou que não se cumpriu o princípio constitucional da publicidade (CF/1988, Art. 37), uma vez que a negociação havia sido realizada em sigilo. Enquanto isso, o Procurador Geral do Estado do Amazonas lembrava que o processo impetrado pelo Ministério Público para suspensão da venda da subsidiária Manaus Saneamento ainda esperava por sentença judicial.

Diante deste cenário, o Instituto Amazônico de Cidadania (IACi), organização da Sociedade Civil, oficializou perante o MP uma moção de repúdio à atuação da Prefeitura Municipal, afirmando que esta não tratava com seriedade o problema do abastecimento de água na cidade¹⁰⁶. Representantes do IACi colocaram sob suspeita o último Termo Aditivo que havia sido assinado pela nova concessionária e a Prefeitura de Manaus, assegurando que, “além da falta de responsabilidade”, a troca da empresa Águas do Amazonas pela Manaus Ambiental constituía um “engodo”. Prevendo uma grande mobilização popular, o Instituto intensificava as cobranças à Câmara Municipal da cidade, que se debruçava sobre as investigações dos serviços de saneamento básico.

O Relatório Final da CPI de 2012 destacou numerosos problemas em torno do processo de privatização da antiga Manaus Saneamento e dos serviços prestados pelas concessionárias ao longo do período de concessão. O documento expôs as ilegalidades contábeis cometidas no processo de venda, que produziram prejuízos ao Estado do Amazonas e beneficiaram os grupos financeiros e políticos envolvidos na venda da subsidiária. As investigações constataram a subavaliação da companhia de saneamento para a venda¹⁰⁷, a sobrevalorização dos pagamentos realizados às empresas de auditoria e consultoria, as incoerências técnicas dos métodos usados por estas empresas para avaliar a estatal,¹⁰⁸ além de questionar

¹⁰⁵ PINHEIRO, Lúcio. Transação silenciosa da Prefeitura é investigada. **Acrítica**. Manaus, 19 mai. 2012, Tema do Dia, p. A3.

¹⁰⁶ PINHEIRO, Lúcio. MPE contesta contrato com a Águas do Brasil. **Acrítica**. Manaus, 18 mai. 2012, Tema do Dia, p. A3.

¹⁰⁷ Submetido à reavaliação o imobilizado contábil da COSAMA/Manaus Saneamento S/A alcançaria cerca de R\$ 800 milhões (p. 168).

¹⁰⁸ Além dos relatórios de avaliação e laudos produzidos pela Century Consulting, da BCO Directa Auditores e pela Deloitte Touche Tomatsu Consultores S/C Ltda./Engevix, ambos eivados de graves inconsistências técnicas e agressões à legislação pertinente, as citadas empresas exorbitaram de seus limites para aviltar a valoração do imobilizado da empresa Manaus Saneamento S/A (p. 169).

sobre o destino dos recursos provenientes da negociação na Bolsa de Valores e sugerir a improbidade dos gestores públicos que participaram da desestatização.¹⁰⁹

Diante da crise hídrica vivida na cidade e das inúmeras ilegalidades da concessão, a CPI registrou diversas recomendações ao poder público:

- 1 - Decretar a caducidade do contrato de concessão, seguida de intervenção do poder concedente, respeitando o devido processo legal (p. 341);
- 2 - Tornar nulo o Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão pela inexistência de licitação (p. 343);
- 3 - Convidar a ARSAM para auditar a empresa Águas do Amazonas em todos os processos pertinentes e sem restrições aos termos do Convênio (p. 343);
- 4 - Impetrar Ação por dano moral contra a concessionária em virtude dos danos causados aos cidadãos de Manaus e à estrutura da cidade (p. 343);
- 5 - Oferecer denúncia crime contra a empresa Águas do Amazonas por omissão de rendimento e falhas na declaração do imposto de renda (p. 344);
- 6 - Renovar o convênio entre a Prefeitura Municipal e a Agência Reguladora com termos de amplíssima atuação sobre a concessionária (p. 344);
- 7 – Inaugurar, imediatamente, o PROAMA para cobertura das zonas Norte e Leste, observando as questões financeiras, operacionais e legais (p. 344);
- 9 – Realizar auditoria plena sobre a empresa Águas do Brasil, bem como as empresas que compõem o grupo gestor da referida empresa (p. 345);

O longo histórico de precariedade do saneamento básico investigado pela Câmara Municipal (CPI de 2005 e CPI de 2012) e correntemente noticiado pelos meios de comunicação da cidade motivou a constituição de um Grupo de Traba-

¹⁰⁹ Exorbitaram de suas responsabilidades e forjaram a subavaliação do patrimônio da empresa Manaus Saneamento S/A, descumprindo Leis Federais e Tributárias e agrediram normas da Constituição do Estado (p. 174).

lho no Ministério Público Estadual, aglutinando as Promotorias de Justiça Especializadas na Proteção e Defesa do Consumidor, dos Direitos Constitucionais do Cidadão e do Patrimônio Público, visando adotar providências relativas aos serviços de Água e Esgoto.¹¹⁰ Além de investigar as denúncias veiculadas nos meios de comunicação, o Ministério Público visava averiguar a necessidade de intervenção na concessão dos serviços de saneamento e apurar possíveis irregularidades na repactuação do contrato de concessão com a empresa Manaus Ambiental.

Em seu relatório,¹¹¹ o Grupo de Trabalho de MP-AM resgatou a história da privatização dos serviços de água e esgoto em Manaus, destacando o descumprimento das metas contratuais a partir dos primeiros anos da gestão privada e verificou “ao longo dos anos, desde a concessão dos serviços, um descaso estrutural e sistemático com os objetivos traçados” (p. 5). Os promotores de justiça também averiguaram que o município de Manaus, ao saber do descumprimento das metas, “não tomou providências no sentido de rescindir o contrato de concessão. Contrariamente, ‘premiou’ a concessionária com uma repactuação” (p. 8).

O MP-AM constatou também a anuência do poder concedente em relação ao descumprimento das metas contratuais quando este celebrou numerosos acordos para ampliar os prazos de conclusão de obras, eximindo a concessionária da sua responsabilidade. De acordo com o parecer da instituição, os múltiplos Aditivos acordados entre a Prefeitura e a empresa representaram uma “gentileza” para com a morosidade da concessionária, que mesmo inadimplente em suas obrigações, foi favorecida através de dilatações de prazos, protelando o cumprimento dos objetivos traçados.

O Quarto Termo Aditivo foi visto pelo Ministério Público como “a mais profunda alteração do contrato de concessão, contendo exagerada quantidade de agressões aos direitos básicos do cidadão” (p. 17). Neste documento, de acordo com as investigações, a Prefeitura aboliu a avaliação da prestação dos serviços no triênio 2007/2009 e dispensou a avaliação do ano de 2011. Além disso, o grupo de

¹¹⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS (PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA). **Portaria nº 0987/2012/PGJ**. Manaus, 27 jun. 2012.

¹¹¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS (PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA). **Relatório final das atividades e das medidas adotadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 987/2012/PGJ**. Manaus, 15 de Julho de 2015.

promotores assinalou que o poder concedente formalizou o perdão público à concessionária, inadimplente por mais de uma década, quando poderia ter feito a intervenção contratual, e no mínimo, aplicado penalidades (p.22).

A Comissão analisou a falta de cobrança e execução de multas, sugeridas pela Agência Reguladora, que totalizavam até 2013, um montante de R\$ 13.957.785,16 milhões de reais.¹¹² Diante desta demanda, o MP averiguou a existência de três situações distintas: (i) multas indicadas pela ARSAM, mas não homologadas pelo poder concedente; (ii) multas indicadas pela ARSAM, homologadas pelo poder concedente, mas não cobradas e, (iii) multas indicadas pela ARSAM, homologadas e cobradas pelo poder concedente (p. 49). Estas multas sugeridas pela Agência Reguladora diziam respeito às irregularidades constatadas nos serviços das concessionárias que até então haviam prestado serviço na cidade.

Tendo em vista o estado de penúria em que se encontrava grande parte da população das zonas Norte e Leste da cidade, com a ausência do serviço público em pauta, os promotores se debruçaram na viabilização do funcionamento do PROAMA, uma vez que este, por ser obra acabada, representava a possibilidade de resolver, à curto prazo, o problema do desabastecimento de água. Visto que o PROAMA fora construído na perspectiva de ser integrado ao sistema de abastecimento da cidade, o MP recomendou ao Governo do Estado que a negociação em torno de sua transferência para a concessionária se desse de forma onerosa, a fim de recompor o erário estatal envolvido.

Somente em outubro de 2013, através do Consórcio Público Proama, firmado entre o Governo do Estado e a Prefeitura de Manaus, o Complexo de Produção da Ponta das Lajes entrou em funcionamento, atendendo à Lei Estadual de nº 3.891 (06/06/2013) e à Lei Municipal de nº 1.738 (17/06/2013). O Consórcio Público, tendo como operadora a Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas (COSAMA),¹¹³ terminou o ano estendendo o abastecimento de água para

¹¹² Em 2016, o montante total de multas já ultrapassava os R\$ 15 milhões de reais, mas o seu encaminhamento ainda era uma incógnita que gerava polêmicas. 29 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.amazonasnoticias.com.br/>>, acesso em: 13 nov. 2017.

¹¹³ Seguindo normas de Convênio assinado com a empresa Manaus Ambiental, a água produzida pela COSAMA, na Ponta das Lajes, é vendida em atacado para a concessionária, e esta por sua vez, a revende para a população. Para compensar os gastos, o Estado concedeu à empresa uma isenção fiscal do ICMS da energia elétrica no valor de 15 milhões (Lei Estadual nº 4.324/16).

260 mil pessoas na zona Leste da cidade e projetando sua atuação também para a zona Norte.¹¹⁴ Assim, a produção de água potável, no final de 2013, assumia as seguintes dimensões na cidade de Manaus:

Tabela 09 – Produção de Água Potável em 2013

Complexo de Produção	Média anual (m³/s)	Máxima anual (m³/s)
Ponta do Ismael	6,28	7,00
Mauazinho	0,20	0,20
Ponta das Lajes	1,75	2,50
Sistemas Isolados	1,43	1,56
Total	9,66	11,26

Fonte: ARSAM/2013

Manaus tinha a sua captação de água (sistemas produtores) em manancial de superfície no Rio Negro (Ponta do Ismael e Mauazinho) e em mananciais subterrâneos (sistemas isolados ou poços profundos), estes situados, em sua maioria, nas zonas Norte e Leste. Em operação no segundo semestre de 2013 e localizado também à margem esquerda do Rio Negro, o novo sistema de produção de água da Ponta das Lajes (PROAMA) ampliou a capacidade de captação de água para 11,26 m³/s, superando a necessidade de abastecimento da população.¹¹⁵ Com este quadro a Agência Reguladora mostra que a produção de água potável na cidade é maior do que aquela necessária para o abastecimento da população.

Ao ser concebido, financiado e operado pelo poder público, o PROAMA passou a gerar um lucro que era distribuído entre os entes estatais participantes do Consórcio: 60% do lucro era revestido para o Estado, 30% para a empresa operadora (COSAMA) e 10% era direcionado à Prefeitura de Manaus para investir em obras voltadas ao saneamento.¹¹⁶ Embora as expectativas em relação ao abastecimento de água houvessem melhorado a partir do funcionamento do PROAMA, os indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS/2013)

¹¹⁴ ALCÂNTARA, Altamar. Proama já leva abastecimento para 260 mil pessoas na zona Leste. 02 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br/>>, acessado em: 13 jun. 2017.

¹¹⁵ EDITOR, População paga a conta e sofre sem água em Manaus. **Portal D24am**, 23 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://d24am.com/noticias/populacao-paga-conta-e-sofre-sem-agua-em-manaus/>>, Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

¹¹⁶ O Consórcio Público Proama dura até abril de 2015, quando a COSAMA se retira e a gestão do Proama é transferida completamente para a empresa Manaus Ambiental.

mostravam que o fornecimento de água alcançava somente 82,81% do município de Manaus, enquanto o atendimento total de esgoto no mesmo período não ultrapassava a 8,85% da municipalidade.

O ano de 2013 também foi marcado por disputas judiciais em torno da cobrança da taxa de esgoto. Baseando-se no Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão (17/05/2012), que estabelecia o valor da taxa de esgoto numa razão de 100% do valor cobrado pela taxa de água consumida, a empresa Manaus Ambiental realizava cobranças dos serviços de esgoto de todos os consumidores abastecidos com o fornecimento de água. Acionado pela Comissão Técnica Permanente de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa e fundamentando-se em laudos apresentados pela Agência Reguladora, o Tribunal de Justiça suspendeu a cobrança de esgoto nas regiões da cidade onde não havia a oferta deste serviço e estabeleceu uma multa diária de R\$ 40 mil reais, em caso de desobediência.¹¹⁷

A Manaus Ambiental recorreu ao TJ-AM, conseguindo suspender a liminar que impedia a cobrança de esgoto em áreas da cidade onde não havia o serviço.¹¹⁸ Como justificativa, a empresa declarou que estava sendo privada de receber mais de R\$ 1.120.930,00 milhão de reais por mês, o que totalizaria em um ano o valor de R\$ 13.451.160,00 milhões de reais. Suspendendo a liminar proibitiva em 13 de setembro de 2013, o desembargador justificou que esse valor representava um grande impacto na estrutura econômico-financeira da concessionária. Em 17 de dezembro de 2013, o Plenário do TJ-AM ratificou esta decisão, argumentando que a não cobrança iria gerar desequilíbrio financeiro à concessionária.

O Poder Judiciário também foi acionado por organizações coletivas da sociedade civil, que buscavam se mobilizar para garantir os serviços de água e esgotamento sanitário. O Fórum das Águas, coletivo formado por lideranças comunitárias, atuou junto aos órgãos públicos, ensejando o cumprimento do direito humano à água e ao saneamento, assim como a remunicipalização desses serviços em Manaus.¹¹⁹ Empenhando-se na universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário, essa

¹¹⁷ EDITOR. Juiz suspende tarifa de esgoto em áreas de Manaus. **G1 Amazonas**. Manaus, 24 mai. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/>>, Acesso em: 17 jun. 2017.

¹¹⁸ EDITOR. Justiça determina que taxa de esgoto volte a ser cobrada. **G1 Amazonas**. Manaus, 18 set. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/>>, Acesso em: 18 jun. 2017.

¹¹⁹ RENZO, Kleiton. Caso COSAMA será julgado depois de 13 anos. **Acrítica**. Manaus. 04 ago. 2013. Política, p. A6.

organização defendia a celeridade do processo judicial, que tramitava no Tribunal de Justiça desde o ano 2000, pedindo a anulação da concessão desses serviços à iniciativa privada. Para o Fórum das Águas, o direito à água se concretizará somente com o retorno dos serviços para a Prefeitura, uma vez que ela porta volumosos recursos para atender às necessidades da população, estando mais susceptível às demandas dos setores mais pobres da sociedade quando estes exercem pressões de forma organizada.

A sociedade civil também se mobilizava pela garantia do direito ao saneamento através da atuação da Cáritas Arquidiocesana de Manaus, organização ligada à Igreja Católica. Entre as ações da Cáritas, destaca-se a convocação e realização da 3ª Conferência Municipal, como etapa preparatória para a 5ª Conferência Nacional das Cidades (Brasília, 20 a 24 de novembro de 2013). Diante da iminência da não convocação por parte da Prefeitura, a Cáritas aliou-se ao Fórum Amazonense de Reforma Urbana, convocando a sociedade civil para realização da Conferência Municipal da Cidade de Manaus, visando discutir os problemas urbanos e propor medidas¹²⁰ para os setores de habitação, mobilidade urbana, saneamento básico, regularização fundiária e sistema nacional de desenvolvimento urbano.

Em 03 de abril de 2014, a Prefeitura de Manaus e a concessionária Manaus Ambiental assinaram o QUINTO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Cidade de Manaus. Além de determinar a implantação da tarifa social, o documento também estabeleceu a obrigação da concessionária apresentar um novo Plano de Metas e Indicadores, com o respectivo cronograma de execução e investimentos por todo o período do contrato de concessão e com a periodicidade anual. Neste Aditivo também foram reduzidas as metas de cobertura do serviço de esgoto de 22% para 19% em 2016 e o estabelecimento do percentual de cobertura 22% para o ano de 2017.

Somente¹²¹ a partir de então a população de baixa renda começaria a ter acesso ao benefício da tarifa social (Dec. nº 2.748/2014) concedido aos consumidores que

¹²⁰ A 3ª Conferência Municipal de Manaus, com o apoio do Ministério das Cidades, ocorreu em 02 de agosto de 2013, na sede do Sindicato dos Metalúrgicos do Amazonas, contando com aproximadamente 400 participantes de múltiplos segmentos da sociedade e elegeu representantes locais para participar da 5ª Conferência Nacional das Cidades (Brasília).

¹²¹ A Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, regulamenta a possibilidade da adoção de subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e as localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços (Art. 29).

estivessem inscritos no Programa Bolsa Família do Governo Federal (128 mil famílias) e fizessem uso de um consumo residencial até 15m³/mês.¹²² O Decreto Municipal concedeu um desconto de 50% (cinquenta por cento) do valor da água, além de estabelecer que a concessionária implantasse o benefício em trinta dias, a partir da sua publicação no Diário Oficial do Município.¹²³

Um ano depois da publicação, o número de beneficiários não passava de cinco famílias,¹²⁴ o que levou o vereador Waldemir José (PT) propor um Projeto de Lei na Câmara Municipal (Lei nº 2.001/2015), obrigando a concessionária divulgar o benefício e suas condições de adesão. Percebendo a pouca adesão à tarifa social, a Agência Reguladora também advertiu à concessionária quanto à divulgação e implantação do benefício.¹²⁵ Em dezembro de 2017, a Agência Reguladora anunciou que somente 6.447 famílias eram beneficiadas pela tarifa social, contingente muito inferior ao grupo que tem direito a ela.¹²⁶ Esta situação à tona o reduzido interesse da empresa em ampliar o seu alcance para os setores mais pobres da cidade.

Este cenário confirma o diagnóstico de Ana Lúcia Britto (2015) no que diz respeito à complexidade do quadro dos serviços de saneamento no Brasil. Ao analisar os modelos tarifários e as tarifas sociais praticadas nas cidades brasileiras, esta autora verifica que o saneamento ambiental no Brasil é caracterizado por duas dimensões: 1 – a permanência das desigualdades de acesso, atingindo os grupos mais vulneráveis, isto é, os pobres urbanos que vivem nas periferias, nas favelas e nos loteamentos irregulares; 2 – o surgimento de novas desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento, geradas tanto por impacto diferenciado dos

¹²² Situações em que o usuário perde o benefício: ficar inadimplente após três faturas vencidas, apresentar violação, adulteração ou fraude nas ligações e perder o benefício do Programa Bolsa Família (<http://www.manausambiental.com.br/tarifa-social>).

¹²³ PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. **Diário Oficial do Município de Manaus**, nº 3.384. Manaus, 03 de abril de 2014.

¹²⁴ CASTRO, Mairkon. Lei sobre tarifa social na conta de água já está valendo. **Portal Em Tempo**. Manaus, 21 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.emtempo.com.br/>>, Acesso em: 26 jun. 2017.

¹²⁵ VIANA, Anne. Arsam adverte Manaus Ambiental a divulgar tarifa social. **Portal Amazonas Notícias**. Manaus, 07 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.amazonasnoticias.com.br/>>, Acesso em: 26 jun. 2017.

¹²⁶ REDAÇÃO. Manaus Ambiental prejudica mais de 900 moradores na zona norte. **Portal Correio da Amazônia**. Manaus, 13 dez. 2017. Disponível em: <<https://correiodaamazonia.com/manaus-ambiental-prejudica-mais-de-900-moradores-na-zona-norte/>> Acessada em: 13 dez. 2017.

custos dos serviços sobre a renda familiar, quanto pela qualidade dos serviços diretamente associadas às áreas mais valorizadas e privilegiadas das cidades.

No dia 08 de setembro de 2014, a Prefeitura aprovou o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de Manaus, nos vetores abastecimento de água e esgotamento sanitário (Dec. nº 2.900). O PMSB fora preparado pela Fundação Getúlio Vargas e apresentado em audiência pública (02 de abril de 2014) para ser complementado com propostas da sociedade civil.¹²⁷ Mesmo recebendo críticas pela ausência de participação popular ao longo do processo de elaboração e por contemplar apenas dois eixos do saneamento básico, o Plano Municipal foi sancionado pelo prefeito Arthur Virgílio (PSDB), projetando uma execução de 20 (vinte) anos.¹²⁸

A controvérsia sobre o processo de privatização do abastecimento de água e esgotamento sanitário registrada em ações judiciais desde a época do leilão da subsidiária Manaus Saneamento teve um importante momento no ano de 2015, quando o TJ-AM emitiu sentença judicial (06 de fevereiro de 2015) sobre os inquéritos ajuizados pelo MP-AM e pelo vereador Francisco Praciano (PT), apontando as irregularidades na privatização dos serviços. Com um atraso de 15 anos, a 1ª Vara da Fazenda Pública Estadual emitiu uma sentença parcialmente procedente, na qual não anula a venda da estatal, mas declara a não admissibilidade da 3ª cláusula contratual que faculta ao poder concedente entrar com investimentos para acelerar ou ampliar a infraestrutura de saneamento na cidade.

Para o Magistrado, a referida cláusula “contrapõe-se ao mais elementar núcleo formador do instituto da concessão e à sua finalidade precípua, que é ‘desafogar’ o ente público, que mantém a qualidade de titular do serviço prestado, mas passa ao particular o desenvolvimento de suas atividades”. A sentença ajuíza que a empresa concessionária deve ter meios próprios para arcar com as despesas provenientes do negócio entabulado e assumir os riscos das atividades que irá desenvolver, sendo-lhe exigido o poderio econômico para suportar o ônus que lhe cabe.¹²⁹ Dessa forma, fica expos-

¹²⁷ A elaboração e apresentação do Plano Municipal de Saneamento constitui uma exigência da Lei nº 11.445/2007 e é condição para os municípios acessarem aos recursos federais do setor.

¹²⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. **Diário Oficial do Município de Manaus**, nº 3.488. Manaus, 08 de setembro de 2014.

¹²⁹ PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS. 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DA COMARCA DE MANAUS. **Sentença Judicial** (processo nº 0026120-13.2010.8.04.0012). Manaus, 06 de fevereiro de 2015.

ta mais uma das contradições que envolvem a história da privatização dos serviços de água e esgoto na cidade de Manaus.

Os últimos índices do Sistema Nacional de Informação sobre o Saneamento Básico (SNIS/2016),¹³⁰ ao divulgar os dados nacionais sobre o abastecimento de água e esgotos, revela a situação de Manaus, mostrando o seu desempenho em comparação com as outras cidades do Brasil. O quadro abaixo expõe a cobertura dos serviços de água e esgoto nas capitais da Amazônia, indicando a situação da capital amazonense:

Tabela 10 – O Saneamento nas capitais da região norte em 2016

Município	População	Colocação	Atendimento de água	Atendimento de esgoto	Perdas na distribuição	Tarifa média R\$/m²
Brasil	207.700.000	-	83,30%	51,90%	38,10%	-
Norte	17.707.783	-	55,40%	10,50%	47,30%	-
Palmas, TO	279.856	33°	97,44%	69,27%	13,05%	0,00
Boa Vista, RR	326.419	56°	97,73%	56,67%	65,99%	2,56
Rio Branco, AC	377.057	90°	54,63%	22,00%	58,19%	2,23
Macapá, AP	465.495	95°	39,11%	8,91%	66,25%	2,66
Manaus, AM	2.094.391	96°	87,79%	10,18%	44,15%	5,31
Belém, PA	1.446.042	98%	70,41%	12,62%	46,77%	2,53
Porto Velho, RO	511.219	100%	33,05%	3,39%	70,88%	4,78

Fonte: SNIS-2016

Importa observar que aparecendo na 96ª posição, Manaus ocupa a 5ª pior posição no Ranking das 100 maiores cidades brasileiras naquilo que se refere aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Com esta colocação, o saneamento realizado em Manaus supera somente duas capitais nortistas (Belém e Porto Velho), sendo pior que a maioria delas: Palmas, Boa Vista, Rio Branco e Macapá. Nesse sentido, a tabela mostra que a cobertura de água da cidade (87,79%) supera a média nacional (83,30%), mas o índice de atendimento de esgoto (10,18%) indica que praticamente 90% da cidade não possui este serviço, sinalizando o baixo índice de desempenho da concessão.

No referente à cobertura de água, é necessário destacar a diferença entre o índice que mostra a disponibilidade de rede urbana e o indicador que evidencia o

¹³⁰ Produzido desde 2003, o SNIS avalia o desempenho dos serviços de água e esgotamento sanitário, considerando indicadores, como: atendimento total de água do município, atendimento urbano de água, atendimento total de esgoto do município, atendimento urbano de esgoto, esgoto tratado por água consumida, investimento/arrecadação, novas ligações de água, novas ligações de esgoto, perdas no faturamento, perdas na distribuição e tarifa média.

percentual de ligações residenciais, quando o consumidor tem efetivamente acesso à água. Se o primeiro índice apresenta 87,79% de cobertura, o segundo corresponde somente a 64% da população.¹³¹ Estas informações sugerem que o acesso universal à água está muito mais distante do que aquilo que a empresa através dos dados fornecidos ao Sistema Nacional de Informação sobre o Saneamento Básico. Diante desta informação, é possível afirmar que a gestão do serviço de abastecimento em Manaus se encaminha para uma “universalização maquiada”, onde há a disponibilidade de rede, mas não se realiza o acesso efetivo ao serviço.

É notável a semelhança desta realidade com a situação descrita por Maude Barlow (2015), em uma crítica realizada à ONU, que adota como critério para medir a universalização dos serviços de água potável o número de tubulações instaladas em um país. Esta autora reage a este critério de avaliação, frisando:

Só porque há um cano não significa que há água limpa saindo dele, e mesmo se houvesse, ele pode estar distante de onde as pessoas realmente vivem. Além disso, se as tarifas sobre a água são altas demais e não podem ser pagas, tubulações novas são irrelevantes. Eu testemunhei pessoas darem as costas para as tubulações novas trazendo água limpa de rios porque o acesso exigia dinheiro para hidrômetros pré-pagos; elas iam então aos rios mesmo sabendo sobre a existência de cólera ao longo de suas margens (BARLOW, 2015, p. 30).

Nesta mesma linha de argumentação, Britto (2015) chama atenção para a questão da qualidade do serviço em um possível cenário de universalização das redes de abastecimento de água, convivendo com a pobreza estrutural brasileira. Neste sentido, esta autora salienta que ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso de qualidade aos serviços. Desse modo, muitos moradores, por não poderem pagar pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes, poços artesianos no caso do abastecimento de água).

É possível afirmar que a privatização dos serviços de água e esgoto em Manaus não somente tem falhado em garantir a universalização do acesso à água potável em Manaus, mas também tem contribuído para reproduzir uma cidade

¹³¹ O percentual de 64% de ligações residenciais ao sistema de abastecimento só foi revelado em Audiência Pública na Defensoria Pública do Estado do Amazonas, ocorrida em 28 de setembro de 2017. Disponível em: **Portal da Defensoria Pública do Estado do Amazonas**: <<http://www.defensoria.am.def.br/single-post/2017/09/28/Defensoria-P%C3%BAblica-tomar%C3%A1-s%C3%A9rie-de-medidas-contra-cobran%C3%A7a-indevida-de-tarifa-de-tratamento-de-esgoto>>, Acesso em: 18 Mai. 2018.

desigual e autoritária, onde grande parte da sociedade se encontra às margens dos direitos mais essenciais, mais especificamente, o direito à água.

Quando se considera as metas previstas no contrato de concessão original, o descompromisso com o interesse público se torna patente, pois, no final de 2016, este contrato estabelece o percentual de 98% de cobertura de abastecimento de água na cidade, enquanto o serviço de esgotamento sanitário prevê 71% da capital amazonense na mesma época. Na ausência de uma visão mais ampla e integrada da realidade do saneamento básico, que implica questões políticas, sociais e econômicas, os esforços se limitam a objetivos parciais. O resultado, apesar do importante volume de recursos investido, é limitado em termos de qualidade dos serviços efetivamente fornecidos à população.

Importa averiguar, mais de perto, o desempenho do sistema de esgotamento sanitário, considerado um dos principais motivos da privatização em Manaus. De fato, a necessidade de elevados investimentos para a ampliação da rede de esgoto foi um argumento largamente utilizado para justificar a desestatização da empresa que realizava os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.¹³² No entanto, hoje, não existe coleta de esgoto na maior parte da cidade, sendo os resíduos lançados *in natura* nos igarapés, córregos e rios, comprometendo inexoravelmente a qualidade dos corpos hídricos.¹³³ Priorizando as intervenções no serviço de abastecimento de água, a concessionária explicita o seu viés economicista, orientando os investimentos para o setor que proporciona mais rentabilidade, ou retorno mais rápido de capital investido. Assim, relega-se ao segundo plano o investimento no esgotamento sanitário, causando prejuízo à saúde pública e do meio ambiente.

A cobrança da tarifa de esgotamento sanitário realizada pela concessionária corresponde ao percentual de 100% do valor cobrado pela água consumida. Este valor vem sendo questionado pela população, organizações da sociedade civil e órgãos de defesa do consumidor, no entanto, o mais surpreendente é o fato de

¹³² Cf. **Acrítica**, Manaus, 1º fev. 2000. Economia, A13; **Acrítica**. Manaus, 19 mar. 2000. Brasil, p. A10; **Acrítica**. Manaus. 16 mai. 2000. Economia, p. A16.

¹³³ MELO, Kelly. MPC apura ausência de tratamento de esgoto em Manaus e Região Metropolitana. **Acrítica**, 22 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/mpc-ingressa-com-representacao-para-apurar-ausencia-de-tratamento-de-esgoto-no-am>>, Acesso em: 27 jun. 2018.

essa tarifa ser cobrada até nas regiões da cidade onde o serviço não é realizado.¹³⁴ Trata-se das “cobranças indevidas”, realizadas pela concessionária como estratégia de ampliação de lucros, aguçando ainda mais o processo de espoliação urbana. A prática das cobranças indevidas por parte da Manaus Ambiental não constitui um negócio recente. Para se ter uma noção, somente em 2016, a Agência Reguladora Estadual encaminhou o cancelamento de 30 mil contas de água, sendo que a maioria se referia a taxas pelas quais a empresa não oferecia o serviço.¹³⁵

Esta realidade é confirmada em entrevista de campo realizada na sede da Agência Reguladora (ARSAM). Ao responder sobre as maiores punições impostas à Manaus Ambiental, o informante frisa:

Antes o problema era a falta de água e continua ainda este problema, mas aumentou muito também a questão da cobrança indevida, porque o cadastro comercial da concessionária não é muito atual. Às vezes a pessoa diz que não tem água e recebe conta e paga, então a gente tem muito este problema. Ontem, eu fui ao bairro Armando Mendes e eles estão desde o ano passado sem água. Eles recebem uma hora de água por dia e quanto vem! Então a ARSAM, neste caso, vai até a comunidade, através de denúncias. Nós trabalhamos em lócus, vai lá, verifica as ruas, verifica tudo o que acontece e solicita o cancelamento e a suspensão da fatura. O cancelamento daquele tempo em que o serviço não foi prestado e a população vinha pagando. A gente consegue restituir este valor em outras contas ou cancelar esta cobrança e começar uma vida nova a partir do abastecimento normalizado. Dessa forma, no ano de 2014, a ARSAM chegou a cancelar mais de 30 mil contas, já com a Manaus Ambiental.¹³⁶

Esta fala confirma o conteúdo de numerosos documentos analisados durante esta pesquisa, revelando mais uma forma através da qual o mercado atua na cidade em busca de lucros. Esta situação coloca em tela uma questão social e ética. A concessão dos serviços de água e esgoto em Manaus corrobora a afirmação de Castro (2013) sugerindo que os processos de privatização estimulados pela ideologia do mercado trazem um alerta claro: o desgaste da ética do serviço público e da cidadania social e sua substituição por uma ética individualista, que priori-

¹³⁴ Defensoria Pública tomará série de medidas contra a cobrança indevida de tarifa de tratamento de esgoto. **Portal da Defensoria Pública do Estado do Amazonas**, 28 set. 2017. Disponível em: <<http://www.defensoria.am.def.br/single-post/2017/09/28/Defensoria-P%C3%BAblica-tomar%C3%AAs%C3%A9rie-de-medidas-contracobran%C3%A7a-indevida-de-tarifa-de-tratamento-de-esgoto>>, Acesso em: 18 maio. 2018.

¹³⁵ VALOIS, Isabelle. Mais de 30 mil contas de água são canceladas em 2016 em Manaus. **Portal Acritica**, 06 fev. 2017. Disponível em <<http://www.acritica.com/channels/manaus/news/mais-de-30-mil-contas-de-agua-foram-canceladas-no-ano-de-2016-em-manau>>, Acesso em: 18 mai. 2018.

¹³⁶ Entrevista com um agente da Reguladora (ARSAM), realizada em 13 de maio de 2016.

za os interesses de mercado, geram restrições potencialmente incontornáveis à universalização sustentável dos serviços de água e esgoto.

Este desempenho da empresa tem gerado uma constante insatisfação na população dos bairros mais empobrecidos. Um dos moradores da Zona Leste da cidade expressa com clareza esta situação, dizendo:

Lá na Câmara eu falei sobre duas situações. Uma delas é a Manaus Ambiental estar fazendo o que quer e as autoridades deixam ela fazer. Eu dei até o exemplo da criança, neh. O pai não cobra da criança, não fala nada para o seu filho e ele faz o que quer na rua. A Manaus Ambiental, eu dei esse exemplo, a Manaus Ambiental está muito parecida. Ela está solta, igual a uma criança da rua, que faz o que quer. O pai é o governo, que mantém ela, a Prefeitura, o Estado e os órgãos que deveriam cobrar. Com relação à ARSAM, é um órgão que deixa tudo acontecer. É o pai, neh! Que é o fiscalizador. A ARSAM, que representa o governo, deveria estar fazendo esse serviço, mas não faz. Outra situação que eu dei é que eles já estão com dezesseis anos. Já está mais do que provado que eles não têm condições de abastecer as torneiras da população amazonense. O que eles ainda estão fazendo lá? Não têm condições.¹³⁷

O depoimento acima mostra a insatisfação popular das zonas mais periféricas da cidade em relação aos serviços realizados pelas concessionárias ao longo do período de concessão privada. Ele sinaliza não somente a convivência do poder público para com a precariedade dos serviços, mas também alerta que a gestão privada não conseguirá universalizar o acesso à água na cidade. Este ideia é reforçada pelo fato de a empresa Manaus Ambiental cobrar a tarifa mais cara da região amazônica (R\$ 5,31/m³).¹³⁸ Na verdade, esta taxa corresponde à quarta tarifa mais elevada do Brasil, ficando abaixo somente dos municípios de Canoas (R\$ 6,69/m³), Gravataí (R\$ 6,55/m³) e Santa Maria (R\$ 5,51/m³), todos eles situados no Estado do Rio Grande do Sul.

Além das controvérsias em torno do modelo tarifário adotado, indicando que ele não favorece necessariamente aos mais pobres,¹³⁹ deve-se considerar os

¹³⁷ Carlos (nome fictício), Casado, Morador do Bairro Mauzinho (Zona Leste), Entrevista realizada em 23 de junho de 2016.

¹³⁸ Em Manaus, como em grande parte do Brasil, adota-se o modelo tarifário de blocos crescentes. Neste modelo, são estabelecidas faixas de quantidade mensal consumida de água, com tarifas crescentes por metro cúbico consumido para faixas mais altas.

¹³⁹ Nem sempre quem gasta pouca água é pobre e quem gasta muita água é rico ou não pobre. Uma tarifação com este tipo de raciocínio, certamente estará subsidiando o consumo de quem não precisa de proteção social e punindo o pobre com uma tarifa mais alta pelo maior consumo de água. Em situações nas quais isso ocorre, o usuário pobre estará subsidiando o consumo do rico, o inverso do desejado (Andrade, 2009, apud Britto, 2015).

baixos níveis de renda da maioria da população de Manaus (Cf. quarto capítulo desta tese). Esse indicador gera preocupação, sugerindo que um expressivo contingente de manauenses encontra dificuldade de acesso à água potável, por condições econômicas desfavoráveis em relação ao pagamento das tarifas. De fato, informações fornecidas pela Manaus Ambiental mostram que 18% dos clientes da empresa se encontram em situação de inadimplência, correndo o risco de terem o abastecimento de água de suas residências cortado a qualquer momento.

O indicador que se refere às perdas na distribuição de água apresenta o elevado percentual de 44,15%, mostrando a necessidade do investimento por parte da concessionária, em ações voltadas para redução e controle de perdas no sistema de distribuição. Este objetivo seria alcançado se a empresa realizasse campanhas educativas para o uso racional da água. Infelizmente, com exceção da cidade de Palmas, todas as capitais da região norte apresentam um mau desempenho neste índice, estando aquém da média nacional (38,1%) nas perdas ao longo do processo de distribuição de água. A concessionária tem comumente justificado a falta de investimento usando o argumento do desequilíbrio financeiro da empresa, mas este argumento não explica o descumprimento das metas, pois a empresa tem aumentado progressivamente os seus lucros ao longo da concessão.

A este respeito, é possível verificar os rendimentos da empresa, através dos demonstrativos financeiros emitidos anualmente. Para uma noção destes rendimentos, a tabela abaixo expõe os indicadores do lucro líquido de cada ano, a partir de 2011, período em que a Manaus Ambiental realiza os serviços na cidade:

Tabela 11 – Lucro auferido pela concessionária Manaus Ambiental

Anualidade	Lucro Líquido (em milhares)
2011	R\$ 8.958
2012	R\$ 7.645
2013	R\$ 14.002
2014	R\$ 30.608
2015	R\$ 31.166
2016	R\$ 51.465
2017	R\$ 42.405

Fonte: Concessionária Manaus Ambiental (acessado via portal da empresa).

Na tabela, nota-se uma clara elevação dos lucros da empresa ao longo do período indicado, demonstrando que a concessão não tem trazido prejuízos financeiros para o grupo empresarial, nem gerado desequilíbrio econômico-financeiro

do contrato. As oscilações momentâneas não contradizem a tendência de longo prazo, mas, ao contrário, verifica-se uma ampliação progressiva dos rendimentos, ao longo da última década. Chama a atenção o forte crescimento dos lucros a partir de 2013, quando a estação de tratamento Ponta das Lajes (PROAMA) foi inaugurada e começou a abastecer as zonas Norte e Leste da cidade.

Essa realidade revela a inviabilidade social da perspectiva economicista empregada na gestão da água, que primando pelo retorno total dos investimentos realizados, impede as populações mais vulneráveis de usufruir de um bem essencial para sobrevivência. Diante disto, faz-se necessário aprofundar o debate a respeito de alternativas de financiamento, no sentido de garantir um mínimo necessário para os contingentes populacionais mais pobres. Defendendo esta proposição, Britto (2015) afirma que é fundamental o aprofundamento da discussão em torno dos paradigmas que sustentam o atual modelo de financiamento dos serviços de saneamento. Para esta autora é necessário também questionar a concepção da água-mercadoria que está na base deste modelo de financiamento; é preciso, finalmente, avaliar as possibilidades de se caminhar em direção à desmercantilização da água, entendida como a sua afirmação de um direito coletivo, como elemento fundamental da reprodução social.

A série histórica do SNIS, produzida pelo Ministério das Cidades desde 2003, sugere não somente a baixa qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus, mas indica também que este vem se degradando com o passar do tempo e se estabilizando em níveis de profunda precariedade. Para esboçar esta realidade, o quadro abaixo mostra o desempenho desses serviços nos últimos dez anos:

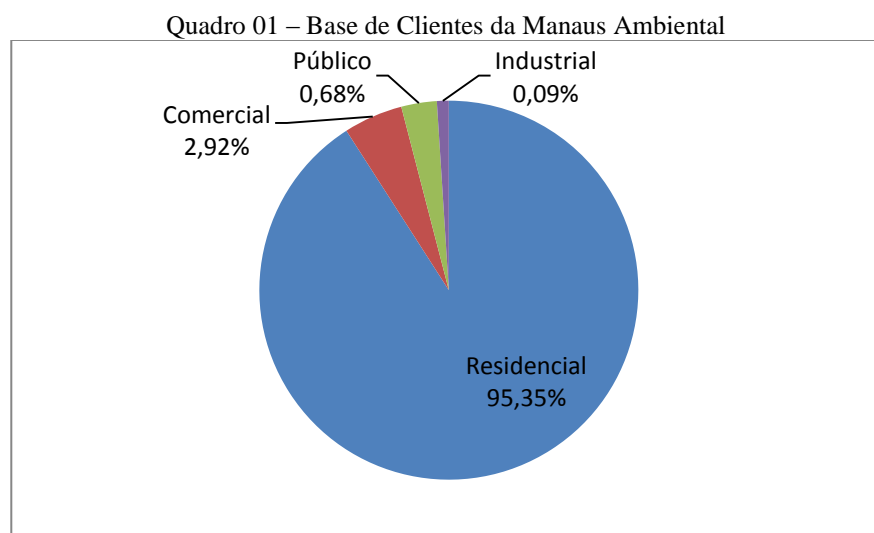
Tabela 12 – A evolução da água e esgoto em Manaus										
PERÍODO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RANKING	68°	66°	65°	82°	72°	82°	92°	97°	95°	96°

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SNIS).

Observa-se, ao longo do período indicado, que a posição da cidade no ranking brasileiro de desempenho do saneamento básico começa em 68° lugar, em 2007, chegando à 96ª posição, no indicador mais recente (2016), o que mostra haver uma progressiva deterioração dos serviços ao longo do tempo e um distan-

ciamento cada vez mais acentuado em relação aos níveis aceitáveis de qualidade, em comparação com as grandes cidades brasileiras. Pode-se dizer, portanto, que a gestão privada dos serviços de água e esgotamento sanitário em Manaus tem frustrado a população frente aos resultados obtidos, principalmente quando se leva em conta a grande disponibilidade de água da região, a elevação progressiva dos lucros da empresa e o elevado desempenho econômico da cidade, que podem através de uma política pública equânime incidir na melhoria do saneamento básico dos manauenses, elevando a qualidade de vida dos setores mais vulneráveis.

Estas informações evidenciam o desinteresse da empresa pelo bem estar da população em geral. O interesse prioritário do setor privado parece ser a produção cada vez maior de lucros, mesmo eles que sejam resultados da extorsão das populações mais pobres. Esta realidade vem à tona à medida que se visualiza a classe de consumidores que mais contribui com a manutenção do sistema. Em documento fornecido pela Manaus Ambiental, é possível verificar a base de clientes da empresa, mostrando que os clientes com menor capacidade de financeira são os que mais pagam pelos serviços realizados na cidade.



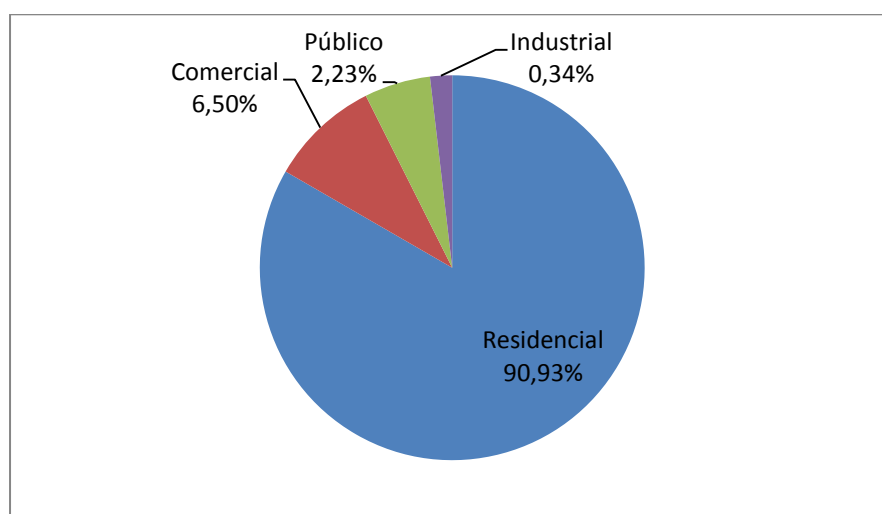
Fonte: Manaus Ambiental (20/04/2016)

O quadro mostra a Base de Clientes da Manaus Ambiental, indicando a incidência dos diferentes usuários no sistema de abastecimento de água da cidade. É visível a desproporcionalidade dos tipos usuários, saltando aos olhos que as residências constituem a maioria dos clientes da empresa. Elas abrangem 95,35% de toda a base de consumidores. O setor comercial fica em 2º lugar, correspondendo

a 2,92% dos clientes. As repartições públicas representam 0,68% dos usuários e as indústrias expressam 0,09% da Base de Clientes. Trata-se de uma proporcionalidade bastante manifesta, revelando que os grandes consumidores representados pelas Indústrias e pelo comércio têm marcado pouca incidência na Base de Clientes da concessionária, mesmo sendo eles os maiores captadores de água da natureza. Estes clientes captam a água de que precisam diretamente dos lenções subterrâneos, de forma que gastam somente com o serviço de escavação dos poços tubulares, não estando ligados à rede geral de abastecimento da cidade. Assim eles não contribuem com a coletividade, operando sob uma perspectiva individualista e descomprometida com a dimensão social.

Importante lembrar que a cidade de Manaus possui um Parque Industrial de grande porte,¹⁴⁰ que busca reduzir ao máximo os seus custos de produção, sendo a captação e o usufruto gratuitos da água uma estratégia para atingir este objetivo. Enquanto isso, as residências são os clientes que basicamente custeiam o sistema de abastecimento hídrico da cidade. Esta realidade pode ser visualizada de modo mais claro à medida que acessamos as informações de faturamento fornecidas pela empresa, levando em consideração a base dos clientes anteriormente descrita. Isso pode ser observado no quadro seguinte.

Quadro 02: Faturamento da Manaus Ambiental



Fonte: Manaus Ambiental (20/04/2016)

¹⁴⁰ São mais de 500 indústrias, gerando aproximadamente meio milhão de empregos diretos e indiretos (Suframa).

O quadro corresponde ao faturamento da empresa e confirma que os clientes residenciais são os que mais contribuem na manutenção do sistema de abastecimento da cidade (90,93%), enquanto as outras classes de clientes contribuem com uma porcentagem significativamente menor, ou seja, menos de 10% do faturamento da concessionária. Esta realidade coloca em risco toda a dinâmica de solidariedade que une a cidade, minando a formação de uma base de pagamento socialmente justa e eticamente comprometida. Transferindo a maior responsabilidade para os que menos usam água (que incluem os usuários mais pobres), a estrutura de pagamento privilegia os maiores consumidores dos recursos hídricos, eximindo-os da responsabilidade de contribuírem com a manutenção do sistema.

Estas informações corroboram a percepção de que o abastecimento de água em Manaus contribui para a manutenção das injustiças e institucionaliza as desigualdades sociais na cidade, consolidando os privilégios dos setores mais ricos e prejudicando as populações mais pobres. Esta realidade revela também o quanto o Estado colabora com as situações de injustiça, à medida que adere a este desequilíbrio, permitindo a ambição das empresas pautarem o funcionamento da cidade e dilapidarem a população mediante um perverso processo espoliativo.

A concessão já passa pela responsabilidade de quatro grandes *holdings* de reconhecida experiência e capacidade técnica no ramo do saneamento básico, indicando que somente técnica e *expertise* não geram serviços de boa qualidade. O quadro abaixo mostra os grupos empresariais que assumiram o controle da concessão a partir do ano 2000, sugerindo que os serviços de abastecimento de água e o esgotamento sanitário se transformaram em um bom negócio, ou seja, uma estratégia de obtenção de lucros para as empresas envolvidas. De modo geral, as empresas que passaram pela cidade têm caído em desacredito para a população, uma vez que obtiveram baixo desempenho nos serviços e não realizaram os investimentos prometidos ao entrarem no negócio. A entrada de novas empresas é geralmente motivada pela busca da expansão dos negócios do país, para fortalecer o crescimento no setor de saneamento básico e manter sólidos os fundamentos de crédito e a estrutura de capitais das empresas.¹⁴¹

¹⁴¹ EDITOR. Manaus Ambiental tem novo dono. Concessionária é vendida para Aegea Saneamento. **Portal D24am**, 23 Fev. 2018. Disponível em: <http://d24am.com/economia/manaus-ambiental->

Tabela 13 – Grupos e concessionárias de abastecimento e esgoto em Manaus

Período	Controladores	Concessionárias
2000 – 2006	Lyonnaise des Eaux	Águas do Amazonas
2006 – 2012	Grupo Solvi	Águas do Amazonas
2012 – 2018	Grupo Águas do Brasil	Manaus Ambiental
2018 – ?	Aegea Saneamentos ¹⁴²	Águas de Manaus

A repetida troca de empresas (a cada 6 anos) e a precária manutenção dos serviços confirmam os estudos de Barlow e Clarke (2003), indicando que o objetivo das corporações privadas da água não visa primeiramente nem exclusivamente servir ao interesse público, nem conservar recursos, mas maximizar constantemente os lucros, estimulando o aumento do consumo. Deste modo, os contingentes populacionais mais pobres, com menor capacidade de pagamento, são aprisionados na sua condição de subcidadania, sendo-lhes negado um direito essencial para a vida. A situação de privação e humilhação vivida pela população diante dos serviços precários reflete também na forma como os moradores das periferias são tratados pelas concessionárias de água da cidade. Um morador da zona leste se refere a esta situação com as seguintes palavras:

Mesmo assim com esse sofrimento que se passa aqui, nós ainda passamos por mentirosos e ladrões. Aqui eu tenho como provar. Eu tenho jornais provando que o Arlindo, que é o cara de pau da Manaus Ambiental, diz que todos nós furtamos água. Uma vez eu me pronunciei lá na tribuna do Ministério Público e disse, senhor promotor, senhores promotores, pois tinha diversos deles lá, se caso vocês forem no João Paulo hoje, cortar a adutora principal e tiver jorrando, ou então ir na minha casa e tiver jorrando água agora, vocês podem mandar me prender. Eu não tenho medo! Eles disseram, não, isso acontece. Sempre aquela desculpa, né: oscilação de energia, colocando culpa na Manaus Energia, não sei o que mais. Os poços não estão funcionando. A bomba não chegou. Então, sempre tem uma desculpa!¹⁴³

A fala do informante revela o tipo de tratamento humilhante dispensado pela empresa às populações das periferias de Manaus, indicando as condições em que vive grande parte da população. Segundo o morador, viver na periferia impli-

[tem-novo-dono-concessionaria-e-vendida-para-aegea-saneamento/?fbclid=IwAR1cik5cYoVt9HiaInylBnOJaUL1czlInWS7EY07_nFvYyj0MmUBI2EYKfY](https://www.g1.com.br/noticia/tem-novo-dono-concessionaria-e-vendida-para-aegea-saneamento/?fbclid=IwAR1cik5cYoVt9HiaInylBnOJaUL1czlInWS7EY07_nFvYyj0MmUBI2EYKfY), Acessado em: 28 Feb. 2019.

¹⁴² Em junho de 2018, o Grupo empresarial Aegea Saneamento e Participações S.A comprou o controle da Concessionaria Manaus Ambiental por uma quantia de R\$ 800 milhões de reais. A transação foi objeto de críticas, como a falta de transparência. A negociação também é objeto de investigação do Ministério Público do Estado, uma vez que pesa sobre o grupo comprador denúncias de corrupção, sendo investigado pelo Ministério Público de São Paulo. (Cf. Ministério Público vai investigar venda da Manaus Ambiental para Aegea. **Jornal A Crítica**. Manaus, 20 jun. 2018).

¹⁴³ Entrevista com José (nome fictício), realizada em 19 de outubro de 2016, no bairro João Paulo, Zona Leste de Manaus.

ca não somente “passar por sofrimento” devido à precariedade dos serviços prestados pela empresa, mas também ser moralmente depreciado, uma vez que todos são acusados, num jornal de circulação local, de serem ladrões e mentirosos. Desta forma, é revelado mais um dos elementos que compõem as condições de subcidadania. O trecho também mostra a intensidade da exploração e da agressividade com as quais os moradores das periferias são abordados pelo capital.

Diante de tantas investidas contra as populações mais pobres e tendo em vista a situação de carência que vivem segmentos cada vez maiores da população, Barlow e Clarke (2003) observam que nas sociedades contemporâneas os governos estão cada vez mais abandonando sua responsabilidade como guardiões do “suprimento comum”. Em vez disso, as empresas ditas gigantes das águas, estão assumindo o controle de empresas públicas, embora seus objetivos, que visam os lucros constantes, colidam com as necessidades da comunidade.

Contrariando as atuais tendências privatistas, José E. Castro (2013) frisa que a solução dos problemas de saneamento básico não pode basear-se somente na capacidade técnica dos gestores, mas deve levar em conta os diversos fatores (condicionantes sistêmicos) que dizem respeito aos processos sociais, tais como, as desigualdades estruturais, estruturas institucionais e opções políticas. Para o autor, estes fatores tendem a influenciar, moldar e até determinar as tendências e práticas de consumo da água e dos serviços de esgoto. Nesse sentido, Léo Heller, Sonaly C. Rezende e Pedro G. Heller (2008) sugerem a perspectiva de enxergar o saneamento como uma política pública, uma área de atuação do Estado que demanda formulação, avaliação, organização institucional e participação da população como cidadãos e usuários. Assim, os diversos atores institucionais e sociais se articulam para prover os serviços adequados à população.

Na cidade de Manaus, a política pública de abastecimento de água e esgoto coloca em tela questões sociais e éticas. A concessão destes serviços corrobora a afirmação de Castro (2013) sugerindo que os processos de privatização estimulados pela ideologia do mercado trazem um alerta claro: o desgaste da ética do serviço público e da cidadania social e sua substituição por uma ética individualista, que prioriza os interesses de mercado, geram restrições potencialmente incontornáveis à universalização sustentável dos serviços de água e esgoto.

Com a privatização, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Manaus deixam de ser concebidos como direitos essenciais e passam a ser geridos pela lógica do mercado, promovendo a acumulação capitalista em benefício das grandes empresas, além de gerar conflitos e exclusões. Sob esta perspectiva, a concepção de direitos humanos é cada vez mais relegada e substituída por uma racionalidade economicista que prioriza as relações mercantis (valor de troca). Esta postura é evidenciada em entrevista com um dos diretores da concessionária Manaus Ambiental, que fala sobre o direito humano à água:

Como premissa universal é fundamental, mas ela necessita das implementações institucionais, políticas e físicas. Não é porque você simplesmente falou que todo mundo tem direito à água que vai acontecer. Isso requer investimentos, ter recursos para fazer o investimento. (...) Então, as pessoas focam só numa palavra e acham que este direito à água é de graça. Não existe esta situação de graça. Porque fica uma bandeira. Naquela Audiência Pública em que o próprio Mena Barreto falou: “ninguém é coitadinho, nós temos de brigar por nossos direitos, nós não podemos ser coitadinhos”. Não é porque eu sou pobre e o cara é rico que as coisas vão ser diferentes. Eu sou pobre, mas tenho os meus direitos! Aí, alguns chavões acabam acomodando a pessoa no sentido do direito à água. A água é universal e direito de todos. Tá bom, mas como fazer isso? A água está aqui, ela tem de ser transportada para lá. Como é que faz isso? Com investimento, com acompanhamento. Tem dinheiro para isso? (...) Então, falta discutir os meios de se ter o direito à água, as formas, o preço.¹⁴⁴

Neste trecho da entrevista, o diretor da Manaus Ambiental refere-se ao direito à água como um valor abstrato, uma bandeira que promove as atitudes de vitimização e comodismo. Segundo a racionalidade mercadológica, ele destaca, ainda, a necessidade de se vincular um valor econômico à água, por vivermos em uma sociedade em que nada é gratuito. A concepção do administrador não leva em consideração a essencialidade da água para a manutenção da vida humana a ser favorecida pelo conjunto da sociedade. Ele também não considera as condições precárias de expressivos setores sociais que não podem pagar pela água. Na sua fala, ele busca fragilizar o direito à água, relativizando a obrigação do Estado de garantir o acesso de todas as pessoas à água potável mediante ações diretas e afirmativas. É notória a presença de uma concepção individualista em que o acesso à água deve ser resultado do desempenho de cada pessoa a ser expresso numa relação econômica de compra e venda: “falta discutir o preço”.

¹⁴⁴ Entrevista com um dos diretores da Manaus Ambiental, realizada na sede da instituição, em 20 de abril de 2016.

Esta concepção expressa a racionalidade com a qual o direito à água é traduzido na cidade de Manaus, promovendo uma parceria entre o Estado e o setor privado em torno da defesa da privatização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário. No entanto, a precariedade destes serviços, não somente nas periferias da cidade, mostra que esta racionalidade economicista ignora as contradições de uma sociedade extremamente desigual, não considerando as situações de vulnerabilidade e subcidadania que impedem os setores mais pobres de acessarem adequadamente este bem essencial.

A história do abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Manaus é perpassada por inúmeros desafios e contradições que dificultam a implementação do direito humano à água e da lei 11.445/2007. Este resgate histórico evidencia as principais dificuldades e conflitos existentes no setor de saneamento básico na cidade, assim como os diferentes atores, que entram em cena para defender seus interesses, sejam eles econômicos, políticos ou sociais. Abordando a história recente do saneamento básico de Manaus, percebemos que as forças e interesses representantes do mercado, do estado e da sociedade civil geram repercussões imediatas na qualidade de vida da população, evidenciando a desigualdade social que forja a sociedade manauara até o presente. As estratégias e atuações destes atores serão descritas com mais detalhes nos capítulos seguintes.

6. O Mercado na saga da privatização

A concepção do mercado como principal promotor das liberdades individuais e do bem-estar humano ganhou hegemonia na era da globalização tendo como guardiões a tríade FMI, Banco Mundial e OMC, associada aos interesses das principais potências mundiais (G-7), que a partir de uma perspectiva geopolítica, disputam pelo domínio dos demais Estados nacionais. Segundo Berta Becker (2009), esta disputa entre as potências mundiais, “não mais visa à apropriação direta dos territórios, mas sim o poder de influir na decisão dos Estados sobre o seu uso”. Num cenário em que se verifica uma globalização crescente dos problemas ligados ao meio ambiente, a questão ambiental ganha relevância, recolocando a Amazônia como um dos elos estratégicos na disputa entre as nações pelo controle dos estoques de natureza.

Em épocas de tendências neoliberais, dilata-se a esfera da mercadoria, de forma que Becker assegura que o processo de mercantilização da natureza gera mercados reais que buscam ser institucionalizados, configurando formas de governabilidade global sobre o ambiente planetário mediante o estabelecimento de regimes ambientais globais e sistemas de regras e normas para regular as ações nacionais, visando o controle das decisões sobre os seus territórios. Deste modo, o processo de mercantilização avança sobre a Amazônia, incorporando o seu patrimônio territorial e atribuindo valor de troca ao ar, à vida e à água (BECKER, 2009). Com a instituição generalizada da propriedade privada, possibilitando a apropriação da natureza, o processo de mercantilização transforma a Amazônia em fronteira do capital natural.

Becker vislumbra a valoração contemporânea do “mercado da água” como resposta à limitada disponibilidade de água doce no planeta para responder ao forte crescimento do consumo a tal ponto de ser considerado como o “ouro azul”, capaz de, à semelhança do petróleo no século XX, instigar guerras no século XXI.¹⁴⁵ A autora também assinala a mercantilização da água como forma de su-

¹⁴⁵ **Escassez hídrica:** A maior parte da água existente, entre 96,5% e 97%, é salgada. A água doce representa uma parcela entre 2,5% e 3%, dos quais 70% estão nas geleiras e calotas polares e outros quase 29% encontram-se nos aquíferos subterrâneos, restando pouco mais de 1,2% nas reservas superficiais, como rios, lagos e outros reservatórios (WHATELY; CAMPANILI, 2016).

prir déficits do recurso em diversas regiões. A bacia amazônica contém a mais extensa rede hidrológica do planeta, com um total de 6.925.000 quilômetros quadrados desde seus nascentes nos Andes até sua foz no Atlântico. Abrange territórios de sete países sul-americanos, mas 63% estão localizados no Brasil. Tendo em vista essa abundância hídrica, de um lado, e a escassez em outras áreas do planeta, a autora entrevê o grande potencial da Amazônia para a exportação da água.

Além da distribuição irregular da água no planeta, as demandas dos diferentes setores produtivos também contribuem para exacerbar os conflitos pela água. Existe uma demanda crescente de água para a agricultura (70% do consumo mundial), as indústrias (20% do consumo) e o uso doméstico (10% do consumo). Estas pressões, unidas às demandas para a geração de energia, às mudanças climáticas e ao aumento da contaminação, produzem o aumento da competição pela água entre os distintos usuários.¹⁴⁶

Neste cenário global, os governos dos países em desenvolvimento são pressionados por organismos multilaterais e *lobbies* empresariais a adotarem políticas de privatização dos serviços públicos de saneamento básico como forma de reduzir os gastos públicos e ampliar a abrangência do acesso à água tratada e ao esgotamento sanitário, subordinando a provisão desses serviços à lógica dos interesses do mercado. Assim, o setor da água, convencionalmente dirigido e controlado pelo Estado, entra em sintonia com as forças de mercado globalizado e com os imperativos de uma economia privada e competitiva. As empresas de saneamento tornam-se parte de empresas globais, com base em locais diversos ou de conglomerados multisserviços, normalmente globais, visando controlar o uso e a gestão da água nos territórios nacionais (BRITTO e REZENDE, 2017).

Por outro lado, existem nos níveis global, nacionais e locais iniciativas que defendem os serviços de água e esgoto como bens públicos ou sociais orientadas para o fortalecimento de capacidades locais, a promoção da cooperação e das parcerias públicas e público-comunitárias de orientação democrática capazes de facultar a defesa do bem comum. Assim, vislumbra-se o surgimento de diversos atores, fazendo do setor de saneamento uma arena de conflitos. Soraya Cortes e

¹⁴⁶ ONU MEDIO AMBIENTE 2016. GEO-6 ALC Evaluación regional para América Latina y el Caribe. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ciudad de Panamá, Panamá.

Luciana Lima (2012), ao estudarem as configurações contemporâneas das políticas públicas, identificam na interface entre Estado e Sociedade Civil a interação entre atores estatais, atores de mercado e atores sociais. Segundo estas autoras,

Os atores estatais e de mercado seriam compelidos a agir em ambientes regidos pelo poder e pelo dinheiro. Enquanto o mesmo não acontece com os atores sociais. Estes não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos (CORTES e LIMA, 2012, p. 39).

Diante da diversidade de agentes atuando nas políticas públicas, essas autoras ainda esclarecem que os atores de mercado buscam controlar e administrar a produção, maximizando seus lucros no ambiente mercantil. Para elas, os decisores econômicos, por mais que discutam problemas como os impactos sociais ou ambientais de ações empresariais e decisões estatais, não podem se furtar aos imperativos da produtividade e do lucro. Suas ações seriam guiadas por tais imperativos.

No Brasil, a mercantilização da água recebeu um forte impulso a partir da década de 1990, nos governos de Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso. O primeiro criou o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), que previa a obtenção de recursos através do Banco Mundial, permitindo o avanço das diretrizes desta agência multilateral na formulação das novas políticas do setor. O segundo, em sintonia com as orientações do Consenso de Washington, vetou financiamentos em saneamento para os órgãos públicos como forma de reduzir os gastos públicos. Além disso, FHC sancionou a Lei de Concessões e Permissões (nº 8.987/95), que possibilita a transferência da realização de serviços públicos para particulares. Estas medidas reforçaram a privatização dos setores de água no Brasil, permitindo que os grupos nacionais e transnacionais se lançassem à obtenção dos pontos estratégicos para a ampliação dos lucros e reprodução do capital.

Ao longo da última década, a população brasileira atendida por operadores privados vem aumentando constantemente, considerando as diferentes formas de contratos: concessões plenas, concessões parciais, PPPs e contratos de gestão. O universo privado do setor é controlado por 26 grupos que atuam em 245 municípios, possuem 198 contratos, abrangendo 45,6 milhões de pessoas (22% da popu-

lação).¹⁴⁷ O setor privado opera também em cinco capitais do país: Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Manaus (AM), Teresina (PI) e Palmas (TO).

A privatização dos serviços públicos em Manaus promoveu a mobilização de diversos atores do mercado da água, interferindo diretamente nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como forma de ampliar os lucros e a rentabilidade do capital. A atratividade deste negócio foi percebida durante o processo de venda da antiga subsidiária Manaus Saneamento, chamando a atenção de inúmeros interessados: o grupo inglês Thames Water, o consórcio ítalo-argentino formado pelo grupo Macri e a Civilia, os grupos franceses Lyonnaise des Eaux e Vivendi – este, aliado ao grupo brasileiro Andrade Gutierrez, e, o grupo norte-americano Azurix. Pondo fim ao controverso processo de privatização, o grupo Lyonnaise des Eaux arrematou a subsidiária manauense por um preço de R\$ 193 milhões de reais, assumindo, na maior cidade da Amazônia, a exploração dos serviços de água e esgotamento sanitário. No entanto, além do grupo francês, durante o período de concessão, também atuaram no negócio os grupos brasileiros Solvi e Águas do Brasil.

6.1.

O Grupo Lyonnaise des Eaux

O grupo Lyonnaise des Eaux, atualmente chamado de Suez S.A., constitui um bom exemplo para indicar que o mercado da água se internacionalizou, transformando-se numa importante estratégia de acumulação de riqueza e reprodução capitalista, em sintonia com as orientações políticas e sociais que promovem o mercado global. Isto confirma a reflexão de Maude Barlow e Tony Clarke (2003), afirmando que o mercantilismo, não somente da água, mas também de outras áreas da natureza e da própria vida, é uma característica distintiva da atual globalização conduzida por grandes corporações. Para esses autores, na era da globalização econômica, o que foi considerado “suprimento comum” da humanidade se torna a última fronteira na expansão do capitalismo global.

¹⁴⁷ EDITOR. Pesquisa revela quem são os proprietários do saneamento no Brasil. **Federação Nacional dos Urbanitários**. 18 Abr. 2018. Disponível em: <<http://www.fnucut.org.br/pesquisa-revela-quem-sao-os-proprietarios-do-saneamento-no-brasil-2/>>, Acesso em: 05 Fev. 2019.

A Suez, juntamente com a Vivendi Universal, outra corporação francesa, são as duas maiores companhias distribuidoras de água do mundo. Elas controlam o monopólio de mais de 70% do mercado da água mundial (BARLOW e CLARKE, 2003). Com origens no século XIX, elas foram pioneiras na construção da indústria da água, aprendendo com o mercado e ampliando suas operações por meio de seus mercados domésticos. Segundo Julio Godoy (2003), do Consórcio Internacional de Investigação Jornalística, essas empresas, confortavelmente seguras em seu mercado doméstico, partiram nos anos 1980 para privatizar os serviços de água ao redor do mundo. Atualmente, a Suez controla serviços de água em 70 países nos cinco continentes e tem cerca de 58 milhões de clientes. Em 2016, a Suez atingiu um volume de negócios de 15,3 bilhões de euros.

Em 2001, a corporação multinacional conhecida como Suez-Lyonnaise des Eaux oficialmente mudou seu nome para Suez. Segundo Barlow e Clarke (2003), a mudança de nome foi projetada para refletir a nova imagem da corporação como um fornecedor global de serviços multiutilitários e sua nova estrutura está baseada em quatro negócios principais: água, energia, comunicações e serviços de administração de resíduos.

Em março de 2001, a Suez consolidou todas as suas operações de serviços de água sob um novo nome, ONDEO. O novo conglomerado de água tem três divisões: a ONDEO Services, especializada em fornecimento de água e serviços de saneamento básico; a ONDEO Nalco, especialista em tratamento de água e substâncias químicas de processamento para indústrias norte-americanas; e a ONDEO Degrémont, especializada em tratamento de água e engenharia de confinamento de água.

A história da Suez nas suas intervenções pelo mundo é marcada por numerosas contradições e polêmicas. Seu grande poder econômico contribui para enfraquecer as instâncias de decisões locais, influenciando o próprio processo de desestatização dos serviços públicos que lhe interessam. Um dos casos emblemáticos, ocorrido entre 1986 e 2000, diz respeito às operações fraudulentas na concessão dos serviços de água da cidade francesa de Grenoble, revelando as profundas conexões políticas entre as companhias de água (Suez e Vivendi) e o poder público local. Os estreitos laços com o governo proporcionavam às empresas vul-

tosos lucros através do abastecimento de água da cidade e ao mesmo tempo garantiam fontes cruciais de renda ao partido do presidente Jacques Chirac. Como resultado de denúncias e investigações, o prefeito da mencionada cidade e três funcionários das empresas foram condenados por corrupção em 1995 e a concessão de água foi cancelada.

Diante deste caso, Godoy (2003) destaca que a privatização da água de Grenoble foi um dos mais notórios casos de corrupção francesa. Ele derrubou um político poderoso no governo do presidente Jacques Chirac, revelou as articulações do poder na política e na água e mostrou como a privatização da água oferecia a oportunidade para corrupção pessoal e corporativa. A decisão de remunicipalizar a água foi tomada em março de 2000, após a rescisão do contrato por motivos de corrupção, falta de transparência e preços excessivos.

O grupo Suez S.A atuou em Manaus por meio da subsidiária DRMA Participações e Empreendimentos S.A, assim como em Campo Grande/MS através da empresa Agbar, tendo se retirado dos serviços desta cidade em 2005. Em 1995, a multinacional, através das subsidiárias Lumina Engenharia Ambiental Ltda e Suez Environment S.A, também obteve a concessão dos serviços de água da cidade de Limeira/SP. Sob a perspectiva da escassez de água doce no planeta, torna-se importante para os grandes conglomerados manter o controle sobre as regiões detentoras de grandes reservatórios hídricos. Segundo Cristiane Oliveira (2007), a expansão territorial das concessões em pontos de grande produção de água, reflete a estratégia de valorização econômica por parte dos grupos privados transnacionais. Note-se que Limeira oferece acesso direto ao aquífero Guarani, enquanto a posição geográfica de Manaus é privilegiada, pois está junto ao rio Negro, o principal afluente do rio Amazonas.

O fato de ser uma grande cidade também serve de atração para as empresas da água, uma vez que as aglomerações urbanas não somente implicam a possibilidade de conseguir investimentos de bancos nacionais e agências transnacionais, mas também significa a existência de um extenso mercado consumidor, para quem o abastecimento de água é essencial tanto para o uso doméstico quanto na utilização industrial e comercial.

Segundo o modelo de concessão adotado para Manaus, a empresa fica responsável pela administração e operação dos serviços, bem como pela manutenção e investimentos por um prazo determinado. A posse dos ativos, ou seja, da infraestrutura, continua sendo do Estado, por meio de suas instâncias de governo municipais, já que são estas que detém a titularidade dos serviços (CF 1988, Art. 30, Inciso V). Deste modo, o poder concedente, representado pelo governo municipal de Manaus, delegou a operação dos serviços por 30 anos (prorrogáveis por mais 15 anos), com a garantia de que a empresa pudesse obter o equilíbrio econômico e financeiro e com a segurança de haver ressarcimento de custos não amortizados, em caso de rescisão do contrato antes do prazo estipulado.

O diagnóstico da comissão técnica da CPI de 2012, instalada para investigar a situação dos serviços de água e esgoto de Manaus, informa que poucos meses depois da concessão, em função da falta de investimentos por parte da Concessionária, o poder concedente aportou R\$ 100 milhões de reais para realização das obras de ampliação do abastecimento de água na cidade. Ora, Oliveira (2007) destaca em estudo sobre a atuação do Grupo Suez em Manaus, que a possibilidade de obter financiamentos é um dos grandes pilares de estímulos aos grupos transnacionais do setor de saneamento básico. A autora corrobora ressaltando ainda que, em 2003, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiou um projeto no valor de R\$ 65,7 milhões de reais a ser investido na ampliação da cobertura do abastecimento de água em Manaus.¹⁴⁸

Para aquela pesquisadora, os financiamentos para investimentos representam aumentos significativos de lucros por parte da empresa, pois possibilitam a obtenção de grandes somas de dinheiro subsidiadas pelo Estado. Deste modo, a possibilidade de captação dos investimentos em saneamento básico aparece como uma grande vantagem para os grandes grupos econômicos. No entanto, a autora alerta sobre os riscos dessas transações econômicas para a sociedade, uma vez que a ânsia pelo lucro pode promover o abandono dos direitos sociais e a priorização do atendimento dos interesses econômicos do mercado. Marcelo Coutinho Vargas e Roberval Francisco Lima (2004), ao avaliarem os riscos e oportunidades do de-

¹⁴⁸ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES financia expansão da rede de água e esgoto de Manaus. 03 jan. 2003. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/noticias/not574.asp>>, Acesso em: 18 mai. 2018.

envolvimento privado na prestação de serviços públicos, destacam que os principais prejudicados seriam as populações mais pobres que vivem em favelas e assentamentos irregulares nas periferias das cidades, cuja exclusão seria mantida ou aprofundada.

Mesmo dispondo destes financiamentos, o Relatório da “CPI da Água dos Amazonas”, instalada em abril de 2005, para investigar os serviços de saneamento em Manaus, revela que a atuação do Grupo Suez foi desastrosa, levando o abastecimento de água da cidade a uma situação calamitosa, visto que cerca de um terço da população (500 mil habitantes) estava totalmente sem água ou com o abastecimento precário, inferior a 4 horas por dia. O documento ainda informa que surgiam várias soluções inadequadas para o problema, entre elas, a comercialização de água através de poços privados, com fins de exploração econômica ou política, deixando a população à mercê de interesses ilícitos. Além disso, programas de perfuração de poços configuravam-se como medidas paliativas de altíssimo custo operacional e baixa vida útil, levando ao desperdício de mais de R\$ 40 milhões de reais. O mais grave era o fato de não haver nenhum plano ou projeto de solução do problema por parte da empresa ou na esfera dos poderes públicos.

Quanto ao esgotamento sanitário, a CPI de 2005 evidencia o desrespeito sistemático do contrato de concessão, por parte do Grupo Suez, como consequência de investimentos pífios, registrando valores inferiores a R\$ 3 milhões durante o período de 5 anos. Foi identificado que praticamente 100% das instalações relacionadas ao esgoto estavam paralisadas, causando uma situação de calamidade pública com gravíssimas consequências ambientais e sanitárias. Surtos de doenças de veiculação hídrica como dengue, hepatite e verminoses se proliferavam. Representante da Suez, a Concessionária Águas do Amazonas atendia somente um contingente de 30 mil pessoas e jogava os esgotos *in natura* nos igarapés, causando um prejuízo ambiental gigantesco.

Como justificativa principal, a Suez alegava que a receita gerada era insuficiente para cobrir os custos e efetuar os investimentos. A multinacional se explica dizendo que pagou R\$ 193 milhões como outorga para iniciar seus serviços na cidade, pressupondo que os investimentos seriam gerados dentro do próprio negócio, mas teve que investir além do previsto, cerca de R\$ 160 milhões, contribuindo

do para o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso teria levado ao descumprimento de 70% das metas estabelecidas no contrato de concessão¹⁴⁹. Importante observar que em auditoria realizada posteriormente (CPI de 2012) demonstrou-se que estes números foram forjados, adotando-se custos e despesas infladas artificialmente, com empregos de manobras e desvios contábeis. Isso pode ser visto em texto literal do documento:

Manobras contábeis foram cometidas para beneficiar a empresa, visando aumentar custos e despesas, com os objetivos de disfarçar lucros, evidenciar prejuízos, justificar a não realização de investimentos, alegar perda de equilíbrio econômico do contrato e obter reajuste de tarifa (CPI 2012).

Entre as alegações da multinacional para justificar sua atuação em Manaus, destacam-se: elevada inadimplência das famílias mais pobres, que chegava a 18% das faturas; fuga dos clientes com maior potencial econômico, que escavavam seus próprios poços; intensa ocorrência de ocupações irregulares, que degradava o sistema de abastecimento existente; fraudes no sistema de abastecimento e desperdício de água produzida pela concessionária;¹⁵⁰ as perdas de água produzida chegam a 70% do volume total;¹⁵¹ inadimplência do poder concedente; base de clientes formada principalmente por famílias de classe média e baixa renda.

Importa salientar que parte das justificativas fornecidas pela multinacional diz respeito a fatores sociais, que tocam em questões mais amplas, como pobreza, desigualdades sociais e planejamento urbano, trazendo à tona as contradições que constituem a realidade social de Manaus.¹⁵² Como visto acima, Castro (2013) entende a implantação dos serviços de água e esgoto a partir do contexto dos determinantes sistêmicos relacionados às questões sociais e políticas de maior amplitude, indicando que estes fatores condicionam o acesso aos serviços de água e esgoto, promovendo a universalização ou a exclusão de diversos grupos sociais.

¹⁴⁹ BRASIL, Kátia. Devida à falta d'água, prefeitura decreta calamidade pública em Manaus. **Folha de São Paulo**, 06 ago. 2006. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult9_5u124787.shtm>, Acesso em 18 mai. 2018.

¹⁵⁰ Os desperdícios são custos sem agregação de valor. Quando consumidores desperdiçam água, esse custo é pago por eles, porque medido, apontado e cobrado em suas faturas (CPI 2012).

¹⁵¹ A contenção de perdas é responsabilidade da concessionária. Sua continuidade é sinônimo de ineficiência de gestão e/ou falta de investimento na recuperação das redes (CPI 2012).

¹⁵² A realidade social de Manaus é abordada no quarto capítulo desta tese.

Diante de questões como desigualdade social e indisponibilidade financeira, Léo Heller (2016) indaga sobre os modelos de prestação de serviços de água e esgoto, sugerindo que prestadores orientados pela maximização do lucro e sujeitos a uma regulação frágil não teriam interesse em praticar o princípio da acessibilidade financeira, que protege os indivíduos contra o comprometimento excessivo de seus rendimentos. Este princípio implica dedicar atenção específica para as populações que vivem em situação mais vulnerável, especialmente sob o ponto de vista econômico. Trata-se de perceber que a gestão privada, que tem a ampliação de lucro como principal objetivo, não tem interesse em responder questões, como a desigualdade social e o planejamento urbano, mas ao contrário, ela aprofunda esses problemas, buscando extorquir a população ainda mais através da cobrança de tarifas elevadas (espoliação urbana).

Por outro lado, o problema da desigualdade social é raiz causadora de outros, também citados pela empresa: inadimplência das famílias mais pobres, escavação dos próprios poços e fraudes. Justificar a precariedade dos serviços concentrando-se nestes últimos seria transferir para os pobres a culpa pela sua própria exclusão. Assim, a partir de uma visão preconceituosa, a população pobre, residente em beiras de rios, margens de igarapés, palafitas e periferias, é responsabilizada pela má qualidade de vida que leva, eximindo-se a culpa da empresa e dos órgãos estatais, os verdadeiros responsáveis por esta situação.

A universalização destes serviços não será resultado do mero avanço tecnológico das instalações e a inovação administrativa, mas é necessário considerar aspectos políticos, sociais e econômicos ignorados pelos modelos de serviços públicos pautados pela lógica do mercado. Esta lógica é orientada pelo valor de troca (compra e venda) que prioriza as relações de mercado, privilegiando os grupos sociais que dispõem de maior poder econômico e excluindo as populações mais pobres, com pouco ou nenhum poder de compra. Ao capturar os serviços públicos, este dinamismo mercadológico condiciona e limita o acesso aos bens essenciais para a vida, transformando direitos em mercadoria acessível somente àqueles que podem pagar.

A comissão técnica da CPI de 2005 concluiu que a execução do contrato de concessão encontrava-se prejudicada, não havendo condições de efetivação,

uma vez que a “concessionária não cumpria com as suas obrigações, os clientes não possuíam renda suficiente para o pagamento das faturas e o poder concedente não conseguia promover o equilíbrio contratual”. Com isso, a comissão assegurou que a concessão era inviável, sugerindo a quebra do contrato e indicando vestígios sólidos da ocorrência do crime de prevaricação por parte do poder concedente. O Prefeito ignorou as sugestões da CPI, alegando falta de recursos para pagar a milionária indenização, em caso de rescisão do contrato antes do término previsto.

Em 2006, a multinacional se retira do negócio da água em Manaus, transferindo a concessão para o grupo brasileiro Soluções para a Vida (Solví). A saída do grupo francês, que também já havia se retirado de Limeira (SP), é atribuída à nova estratégia financeira da empresa em concentrar os seus investimentos em energia e no mercado europeu,¹⁵³ a fim de recuperar a confiança no mercado de ações, abalado no começo dos anos 2000 pela perda do mercado argentino.

David Hall e Emanuele Lobina (2008) identificam uma tendência geral, a partir de 2002, apontando para uma retirada dos grandes conglomerados dos países em desenvolvimento e a transferência das concessões para outras empresas privadas. Os autores frisam que os principais motivos desta tendência são: primeiro, as empresas estavam tendo retornos insatisfatórios; segundo, ocorria um notável grau de oposição pública e política à privatização da água; e terceiro, o fracasso do setor privado em atender as expectativas, especialmente em termos de investimento. Esses fatores indicam que estes grupos não estão dispostos a promover uma política universal de abastecimento de água abrangendo todos os segmentos sociais, uma vez que as dificuldades de pagamento vividas pelas classes sociais mais pobres não permitem que eles obtenham os lucros almejados. Isso confirma a tese de Barlow e Clarke (2003), preconizando que o principal objetivo desses conglomerados não é servir ao interesse comum, mas ampliar os seus lucros e rendimentos.

¹⁵³ EDITOR. Empresas multinacionais reduzem presença no setor. **Portal Original 123**. 23 fev. 2007. Disponível em <<http://www.original123.com.br/assessoria/2007/02/23/empresas-multinacionais-reduzem-presenca-no-setor/>>, Acesso em: 07 mai. 2018.

6.2.

O Grupo Solví para a Vida (SOLVÍ)

A trajetória do Grupo Solví teve início em 1997, quando a Vega Engenharia Ambiental e a Relima juntaram-se para atuarem nos serviços de limpeza pública.¹⁵⁴ Ao longo dos anos, novas empresas foram sendo criadas ou adquiridas, tornando o Grupo mais abrangente em diferentes unidades de negócio: engenharia, resíduos públicos, saneamento, resíduos industriais e produção de energia. Presente em mais de 250 cidades brasileiras e sul-americanas e com operações em mais de 130 municípios, o Grupo Solví possui mais de 26 milhões de clientes. Além de atuar no Brasil, a Solví também está presente no Peru, na Argentina e na Bolívia, explorando os serviços ligados aos resíduos públicos.

No serviço de saneamento, a Solví atua através da subsidiária Solví Participações S.A, atendendo as demandas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Estes serviços são realizados por meio da atuação das concessionárias Manaus Ambiental (AM) e São Gabriel Saneamento (RS), atendendo um total de 2,6 milhões de clientes. Na Amazônia, há atendimento também nos municípios de Benevides e Marituba, os dois no Estado do Pará, mas na área de resíduos públicos.

Ao longo dos anos o Grupo Solví construiu uma trajetória repleta de polêmicas. Já no ano de 2006, o Grupo envolveu-se em negociações fraudulentas na cidade de Lima (Peru), que ficaram conhecidas como o Caso Comunicore.¹⁵⁵ O caso começou quando a Prefeitura de Lima, cujo prefeito era Luis Castañeda, negociou com a empresa de limpeza pública Relima, pertencendo ao Grupo Solví, o pagamento de 35,9 milhões de soles por serviços prestados à municipalidade. Pelo acordo firmado, a dívida deveria ser paga em dez anos, mas Relima vendeu a dívida para a empresa Comunicore por um valor de 14 milhões de soles, liquidando a dívida da municipalidade com a nova empresa, antes do período combinado.

Durante as investigações, o Ministério Público descobriu que parentes do prefeito pertenciam à empresa Comunicore e, além disso, ficou provado que dívi-

¹⁵⁴ Informações disponíveis em <<http://www.solvi.com/vega/>>, Acesso em: 10 mai. 2018.

¹⁵⁵ EDITOR. Caso Comunicore: Poder Judicial absuelve a exfuncionarios de Luis Castañeda. 01 fev. 2017, **La República**. Disponível em <<https://larepublica.pe/politica/844709-caso-comunicore-poder-judicial-absuelve-exfuncionarios-de-luis-castaneda>>, Acesso em: 11 mai. 2018.

das de campanhas eleitorais que o político tinha com a empresa foram canceladas. O MP pediu penas entre 6 e 12 anos de prisão para 14 funcionários, mas o poder judiciário decidiu pela absolvição dos envolvidos. Neste caso, o Município desembolsou em poucos dias os 35 milhões de soles a serem entregues à Comunicore. Até fundos destinados a outros itens foram desviados para efetuar o pagamento. Tudo sem relatórios financeiros.

Outro caso está ligado à Operação Concutare, deflagrada para Polícia Federal de Porto Alegre e o Ministério Público do Rio Grande do Sul.¹⁵⁶ As investigações, que iniciaram em 2012, identificaram um grupo criminoso formado por servidores públicos, consultores ambientais e empresários. Os investigados atuavam na obtenção e na expedição de concessões ilegais de licenças ambientais e autorizações minerais por meio dos órgãos de controle ambiental. No total, 18 pessoas foram presas e entre os detidos estão dois ex-secretários estaduais do Meio Ambiente, Berfran Rosado e Carlos Fernando Niedersberg, além de um ex-secretário do Meio Ambiente de Porto Alegre, Luis Fernando Záchia e Marcos Aurélio Chedid, ex-secretário municipal de preservação ambiental da prefeitura de Canoas.

Da lista acima, Luiz Fernando Záchia (PMDB), Berfran Rosado (PPS), Marcos Aurélio Chedid (PSD), todos atuavam na área de resíduos sólidos e mantinham relações com as empresas privadas Vega Engenharia Ambiental S/A e Revita Engenharia Ambiental S/A. Essas empresas operavam nos serviços de coleta de lixo e a última sócia também atua em aterros sanitários no Rio Grande do Sul, cujos empreendimentos obtiveram licenciamento ambiental junto à Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Estas empresas integram o Grupo Solví.

Na região Norte, o Grupo tem sofrido denúncias na gestão do aterro sanitário em Marituba (PA), que resultou na deflagração da Operação Gramacho, em dezembro de 2017.¹⁵⁷ Na ação, os denunciados são acusados de praticarem o armazenamento, a guarda, o depósito e o processamento dos resíduos sólidos em

¹⁵⁶ EDITOR. Justiça Federal do RS recebe denúncia pela Operação Concutare. **G1 – Rio Grande do Sul**, 29 dez. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/12/justica-federal-no-rs-recebe-denuncias-pela-operacao-concutare.html>>, Acesso em: 11 mai. 2018.

¹⁵⁷ EDITOR. Promotoria ajuíza nova ação contra as empresas do aterro sanitário de Marituba. **G1 – Pará**, 16 jan. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/promotoria-ajuiza-nova-acao-contra-as-empresas-do-aterro-sanitario-de-marituba.ghtml>>, Acesso em: 11 mai. 2018.

desacordo com as normas legais e regulamentares, deixando-os descobertos, expostos, causando poluição atmosférica, com emissão de odores e gases.

Desta vez, quatro empresas e dez pessoas foram denunciadas na ação. As empresas acusadas são a Solvi Participações S/A; Guamá – Tratamento de Resíduos Ltda; Revita Engenharia S.A e Vega Valorização de Resíduos S.A. Já as pessoas físicas denunciadas são o presidente da Solvi, Carlos Leal Villa, o engenheiro Eleusis Bruder di Credito, diretor técnico da Solvi, a conselheira da administração da Vega, Célia Maria Francini Vasconcelos, o engenheiro ambiental Diogo Nicolleti, administrador da Guamá, Lucas Rodrigo Feltre, diretor-presidente da Revita, o biólogo Mauro Renan Costa, o engenheiro civil Gustavo Andrade Nunes, Lucas Dantas Pinheiro e Adriano Locatelli da Rosa, respectivamente o gerente e diretor de operações da Guamá, além do advogado Cássio Chaves Cunha, que atuava na defesa da empresa.

O Grupo Solvi deu início a sua atuação em Manaus no ano de 2006, assumindo o contrato de concessão iniciado pela multinacional Suez. A marca Solvi substituiu a Suez Ambiental, fazendo-se sua sucessora no Brasil. Com a gestão do abastecimento de água e esgotamento sanitário de Manaus, o Grupo alimentava grandes expectativas em ampliar a sua intervenção no Norte do Brasil. A aquisição da concessionária Águas do Amazonas constituiu um fato relevante do ponto de vista da gestão e estratégia de negócio na empresa. De fato, segundo relatório anual da empresa¹⁵⁸, com a integração da concessionária Águas do Amazonas, o Grupo já entrava na cidade contabilizando um faturamento de R\$ 149 milhões de reais, obtendo um crescimento de 5% em relação ao ano anterior.

Foram inúmeros os benefícios recebidos pelo Grupo, ao assumir os serviços de água e esgoto em Manaus. O primeiro deles se refere à própria repactuação do contrato de concessão, em janeiro de 2007. Sobre este acordo, o Professor Cardoso Filho¹⁵⁹ elucida: “o que entendo por esta repactuação é um atestado de incompetência por parte do poder público, pois, como repactuar ou realiançar uma aliança que já foi quebrada logo nos primeiros meses de existência desta privati-

¹⁵⁸ Informações disponíveis em: <<http://www.solvi.com/wp-content/uploads/2015/03/relatorio-solvi-por-2006.pdf>>, Acesso em: 18 mai. 2018.

¹⁵⁹ O Professor Cardoso Filho, da Universidade Federal do Amazonas, coordenou a comissão técnica da CPI de 2012, encarregada de realizar a auditoria contábil do contrato de concessão.

zação?” (CPI 2012). Esta posição se justifica não somente pelo fato de o poder público reconhecer a sua incapacidade de gerir os serviços públicos, transferindo esta responsabilidade para a iniciativa privada, mas também porque, frente ao sistemático descumprimento do contrato por parte da concessionária, já havia respaldo jurídico suficiente para quebrar o contrato de concessão.

Outros benefícios auferidos pelo Grupo aparecem no Aditivo ao Contrato de Concessão de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Manaus (Janeiro de 2007). Neste documento, é estabelecido o valor máximo de multas pelas infrações cometidas; é formalizada a possibilidade do poder concedente atuar com aportes financeiros na melhoria do sistema de água; e, esgoto e o mais agravante de tudo, a redução das metas e indicadores a serem alcançados pela concessionária.

Estas determinações abrem espaço para a outorga de outros benefícios, consubstanciados em investimentos provenientes dos cofres públicos. A privatização foi realizada sob a perspectiva do investimento de R\$ 480 milhões em 30 anos, por parte da concessionária, mas quem mais investiu foi o poder público. Até o ano de 2012,¹⁶⁰ os investimentos do Estado já ultrapassavam R\$ 580 milhões de reais. Deste modo, pode-se dizer que a justificativa para a privatização afirmando que o Estado não tinha recursos para investimento no saneamento perde a sua sustentação empírica.¹⁶¹ Vale resgatar as palavras do relatório da CPI de 2012: “os investimentos de milhões entraram, principalmente pela Caixa Econômica Federal, e a pergunta é: por que o sistema de abastecimento de água é tão precário até os dias de hoje?”.

Mesmo com inúmeros benefícios conferidos pelo Estado (alterações do contrato de concessão, grandes investimentos de recursos públicos, repetidas prorrogações para conclusões de obras, elevações de tarifas e anuência do poder concedente), o Grupo Solvi, ao longo de 6 anos de atuação, não desempenhou trabalho satisfatório, mantendo os serviços de água e esgotamento sanitário em situa-

¹⁶⁰ CARVALHO, Rosiene. Água: investimento de mais de R\$ 585 milhões. **Acrítica**. Manaus. 19 fev. 2012. Tema do Dia, p. A3.

¹⁶¹ As justificativas para a privatização são expostas no segundo capítulo desta tese.

ção de precariedade, principalmente nas zonas periféricas da cidade.¹⁶² Para se ter uma ideia da atuação do Grupo Solví, pode-se visualizar o elevado número de processos impetrados contra a concessionária Águas do Amazonas no Tribunal de Justiça do Estado, chegando à cifra de 2.433 ações somente entre os meses de janeiro e julho de 2012¹⁶³. Trata-se de processos de variados conteúdos relativos a infrações e ilegalidades cometidas pela Concessionária, inclusive descumprimentos de ordens judiciais. Geralmente, esses processos se desdobram em penas que vão de pagamentos de indenizações por danos morais, pagamentos de multas e instauração de procedimentos criminais contra a empresa.

É inegável o descumprimento das cláusulas do contrato pela empresa. Isso é possível aferir da leitura do Diário Oficial do Município, publicado no dia 25 do mês de novembro de 2011, em que a Procuradoria Geral do Município recomenda a aplicação de pena de advertência à empresa Águas do Amazonas:

Ante o exposto e em vista das determinações legais, RECOMENDO a aplicação da pena de ADVERTÊNCIA, na forma prevista na 19ª, item 19.1, do contrato de concessão de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, com alterações, à Empresa Concessionária Águas do Amazonas (GABINETE DO SUBPROCURADOR GERAL ADJUNTO DO MUNICÍPIO, EM MANAUS, 16 DE NOVEMBRO DE 2011).

Todas estas manifestações que deixam entrever a precariedade dos serviços prestados pelo Grupo Solví tem seu desfecho na instalação de uma Comissão de Inquérito com o objetivo de “apurar responsabilidades pela crise de abastecimento de água na cidade de Manaus, tendo em vista que o acesso à água é direito fundamental, pois sem água não há vida” (CPI de 2012).

A CPI de 2012 retoma parte dos inquéritos da CPI de 2005, analisa a coerência das investigações e medidas adotadas, confirmando o não cumprimento do contrato de concessão e o desequilíbrio contábil financeiro da empresa. Diante das evidências, o relatório técnico mostra a ocorrência de inúmeras situações que respaldavam juridicamente a rescisão do contrato de concessão já no ano de 2005,

¹⁶² MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. Relatório final dos atos praticados pelo grupo de trabalho designados pela Portaria 210/2012. Manaus, 29 fev. 2012.

¹⁶³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. Juizados especiais recebem 2.433 ações contra concessionária de água. Manaus: 12 ago. 2012. Disponível em: <http://www.tjam.jus.br/in_dex.php?option=com_content&view=article&id=3181:juizados-especiais-receberam-2433-acoes-contra-concessionaria-de-agua&catid=33:ct-destaque-noticias&Itemid=185>, Acesso em: 16 mai. 2018.

principalmente o descumprimento do princípio de eficiência da parte da Concessionária e a falta de investimento no sistema de saneamento básico. O documento ainda sugere à Câmara Municipal que tome medidas enérgicas perante a empresa e o poder concedente, que levaram o saneamento da cidade ao caos, promovendo o sofrimento da população durante anos e grande prejuízo aos cofres públicos.

Analisando os documentos e realizando pesquisas de campo pela cidade, a comissão técnica da CPI 2012 pôde comprovar a precariedade dos serviços prestados pela empresa. Dentre os aspectos que chamam atenção estão: a falta de zelo pelos equipamentos do sistema; a falta de plano para coibir as perdas de água; o descumprimento das metas contratuais de expansão do sistema; e, a política tarifária inadequada. A CPI chama atenção também para os grandes investimentos realizados pelo Estado durante o período de concessão. Para a comissão,

o poder público investe, assume o encargo do financiamento e a concessionária opera e lucra. O equilíbrio econômico-financeiro fica garantido para o contrato e o usuário paga duas vezes pelo serviço: uma diretamente através da tarifa de água e/ou esgoto e outra através dos impostos que vão garantir o financiamento. A modernização e preparação para as demandas futuras vêm sendo realizadas quase que exclusivamente pelo setor público, cabendo à concessionária apenas a operação e o lucro da atividade (CPI 2012, p. 297).

Esta conclusão a que chegaram as investigações da CPI demonstra o equívoco das políticas neoliberais que promovem a privatização do saneamento básico, especialmente nos países em desenvolvimento, sob o pretexto da maior eficiência do setor privado. Para tanto, passam a vislumbrar o saneamento como um negócio empresarial e a água como uma *commodity*, tratando o problema como uma atividade econômica. Prometem que este modelo estende a cobertura dos serviços, viabiliza os investimentos necessários e alivia os governos dos déficits orçamentários. Ao contrário, segundo Léo Heller, Sonaly Cristina Rezende e Pedro G. Barbosa Heller (2008), o modelo vem se mostrando incapaz de responder globalmente aos elevados déficits do setor, excluindo mais ainda a população pobre dos serviços e contribuindo mesmo para aprofundar desigualdades sociais.

Dentre as sanções a serem aplicadas à Concessionária, a Comissão Parlamentar recomendou ação por danos morais, em virtude dos danos causados aos cidadãos de Manaus, tanto nas questões da inclusão dos cidadãos nos serviços de Proteção ao Consumidor, bem como os danos causados à estrutura da cidade de

Manaus, com buracos, adutoras rompidas, canos furados, danos no asfalto da cidade, dentre outros. Outra medida recomendada pela Comissão diz respeito à ação por danos materiais, pelos estragos causados nas ruas da cidade, produzindo danos materiais aos veículos e transportes em geral.¹⁶⁴ Diante do não cumprimento das obrigações da Concessionária, a CPI 2012 recomenda que o poder concedente declare a caducidade do contrato de concessão.

Antes do término da CPI, no dia 17 de maio de 2012, o Grupo Solví se retira de Manaus e transfere o controle dos serviços para o Grupo Águas do Brasil, numa negociação marcada por polêmicas e suspeitas. Com a anuência do poder concedente, a transferência surpreende a toda sociedade manauense, sem a realização de licitação, provocando a intervenção do Ministério Público do Estado¹⁶⁵ e a desconfiança da Comissão de Inquéritos, que recomenda a sua imediata anulação, uma vez que negligenciava a Constituição Federal (Artigo 175) e a Lei de Concessões e Permissões (nº 8.987/95).

6.3.

O Grupo Águas do Brasil

O Grupo Águas do Brasil – Saneamento Ambiental Águas do Brasil (SAAB) é um dos maiores conglomerados brasileiros no setor de concessões privadas prestadoras de serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos. Fundado em 1998, o Grupo está presente em 15 municípios brasileiros, através de 14 concessionárias, distribuídas pelos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Amazonas, atendendo a uma população superior a 6 milhões de clientes.

Com a negociação, o Grupo Solví não se afastou totalmente de Manaus. Apenas vendeu 50,50% das ações da concessionária Águas do Amazonas para o Grupo Águas do Brasil, transferindo-lhe o controle acionário da gestão dos serviços de água e esgoto da cidade. Assinando o Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, em um processo considerado pela Comissão de Inquérito como “o

¹⁶⁴ A Lei Municipal nº 1629, de 04 de janeiro de 2012, dispõe sobre a obrigatoriedade do conserto dos buracos e valas abertos nas vias e passeios públicos pelas empresas e concessionárias de serviços públicos e dá outras providências.

¹⁶⁵ PINHEIRO, Lúcio. Ministério Público do Amazonas contesta contrato com Águas do Brasil. *Acritica*, 18 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.acritica.com/channels/manaus/news/ministerio-publico-do-amazonas-contesta-contrato-com-a-aguas-do-brasil>>, Acesso em: 22 mai. 2018.

máximo dos abusos de poder”, o novo Grupo assumiu o controle dos serviços, alterando o nome da concessionária para MANAUS AMBIENTAL S.A e prometendo um investimento de R\$ 3, 4 bilhões de reais.

Entre as novas alterações do contrato, destacaram-se a ampliação do período de concessão de 30 para 45 anos (até 2045), o aumento do valor dos serviços de esgoto de 80% para 100% do valor da água consumida e novas mudanças nas metas são estabelecida: cobertura de abastecimento de água de 98% até o ano de 2016 e implantação de 90% do tratamento de esgoto na cidade até 2040. Além disso, foi novamente resgatada a antiga promessa da implantação da tarifa social. Ao Grupo Águas do Brasil foram transferidas as obras concluídas do Programa Águas para Manaus (PROAMA), que custaram aos cofres públicos o montante de R\$ 365 milhões de reais, numa tentativa de resolver o problema da falta de água nas zonas Norte e Leste da cidade. O Grupo se incumbiu somente de operar o sistema, mantê-lo e lucrar sobre o abastecimento de água nestas áreas.

Sabe-se que uma empresa privada não realiza investimentos sem a garantia de retornos superiores ao capital originariamente investido. O diretor da Manaus Ambiental justifica este lucro utilizando-se do seguinte argumento:

Há o ganho pelo serviço, o ganho empresarial. Isso há em qualquer margem de negócio. Na própria licitação, a *tear* deste negócio é 12%. É uma *tear* de qualquer empresa. Uma *tear* mínima, necessária de resultados. Se for uma operadora do Estado, ele também deveria ter uma *tear* positiva para que ele pudesse, em cima desta *tear*, parte dela investir e parte dela ter uma remuneração. No caso do Estado, uma reserva para uma emergência. No caso do operador privado, vai para o dividendo do operador.¹⁶⁶

O diretor da Manaus Ambiental fala sobre a lógica do funcionamento de uma empresa privada, que deve produzir um mínimo de retorno econômico, justificado pela necessidade de investimento e de remuneração da empresa. Para o administrador, esta lógica deve estar presente em todas as esferas da sociedade, seja no setor público ou no setor privado. No entanto, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, ao serem regidos por esta lógica de produção, gera a concepção de que o acesso aos serviços essenciais deve ser efetivado à medida que se produza resultados econômicos satisfatórios para os operadores. Desta forma, esta

¹⁶⁶ Entrevista com um dos diretores da concessionária Manaus Ambiental, realizada na sede da empresa, em 20 de abril de 2016.

lógica pode ser usada para justificar a falta de água potável nas periferias, uma vez que estas regiões podem não produzir o lucro esperado pelo operador, seja ele privado ou público.

Esta lógica economicista consolida as condições de subcidadania, contribuindo para a naturalização da precariedade de vida e da privação de grandes setores da sociedade ao acesso dos bens essenciais para a sobrevivência. Segundo Heller (2016), é muito nítido que os que têm menos acesso aos serviços de água e esgoto adequados são as populações rurais, os habitantes das menores cidades, moradores do Norte e do Nordeste, os de mais baixa escolaridade, os de mais baixa renda. Pode-se complementar esta relação, dizendo que também são menos beneficiados os indígenas, os que vivem em quilombolas, os que moram em assentamentos rurais e os moradores de vilas e favelas.

Ademais, o depoimento do administrador sugere que a lógica empresarial de produção de lucros deve ser também implantada pelo Estado, tendo como justificativa a criação de uma “reserva para uma emergência”. Esta fala revela a influência de tendências estruturais que impulsionam a expansão e a consolidação das relações capitalistas, abarcando tanto o “setor público” quanto o “setor privado”. Segundo Castro (2016), estas tendências são identificadas na América Latina, a partir dos anos 1980, quando os governos da região introduzem princípios mercantis na gestão das empresas públicas de água e saneamento, exigindo-lhes o abandono da noção de que estes serviços sejam direitos sociais ou bens públicos. Baseada em modelos de governabilidade democrática e cidadania meramente formais, a gestão mercantil das empresas públicas as transformam em organizações que se comportam como empresas privadas cujo objetivo prioritário é a produção de lucros acima da satisfação das necessidades essenciais das populações (CASTRO, 2016).

Em 2012, o Grupo Águas do Brasil era formado pelas empresas Developer, Queiroz Galvão Participações-Concessões S.A, Trana Construções Ltda. e Construtora Cowan S.A. Percebendo a sua diversidade operacional e o seu poder econômico, o relatório da CPI 2012 afirma:

A Manaus Ambiental é resultado de um cruzamento assexuado – em moda – de origem desconhecida, entre vários seres amorfos inteligentes. Seres que têm vida e são insaciáveis, que se alimentam de dinheiro de qualquer origem, de lucros exorbitantes, e que para obtê-los não respeitam nada, porque acreditam que o poder e a fortuna podem tudo. Para tais seres, não há lei, não há honra. Seu sentido é seu autocrescimento (CPI 2012, p. 30).

Buscando informações sobre o Grupo Águas do Brasil, a CPI 2012 identificou o envolvimento da empresa Trana Construções em conluio com a empresa PB Construções Ltda. e a Construtora Passareli Ltda. em torno do processo de licitação das obras de implantação da Adutora Gavião-Pecém/Ceará.¹⁶⁷ Nesta negociação, a empresa PB Construções, vencedora do certame, subcontratou a empresa Trana Transporte Ltda; a empresa Trana Transporte localiza-se no mesmo endereço, tem o mesmo telefone e o mesmo sócio administrador da empresa Trana Construções, inabilitada na licitação; a PB Construções e a Trana Construções já eram consorciadas em outra obra realizada pelo município de Fortaleza; a participação da Construtora Passareli tinha como objetivo forjar atmosfera de competição, sem a intenção de ganhar o certame licitatório.

Outra ocorrência refere-se à construtora Queiroz Galvão, que foi identificada como uma das principais doadoras para campanhas eleitorais, entre as oito empresas investigadas pela Operação Lava Jato, instaurada para investigar atos de corrupção na gestão pública.¹⁶⁸ Dentre essas empresas, a Queiroz Galvão foi a que mais doou para partidos. Foram R\$ 18,2 milhões de reais divididos entre o PSDB, o PT, o PSB e o PSD. A OAS (R\$ 13,9 milhões) aparece logo em seguida. O Grupo Solví doou R\$ 9,7 milhões de reais. As empresas foram responsáveis por 43,6% das doações a partidos políticos em 2013. Todas elas doaram para mais de um partido, da situação e da oposição.

Recorrendo ao debate sobre o financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas, Paulo Moreira Leite (2015) ajuda a entender o impacto desta prática na vida da sociedade brasileira. Neste sentido, este autor lembra as palavras das ministras do Supremo Tribunal Federal Carmem Lúcia e Rosa Weber,

¹⁶⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO CEARÁ. Fortaleza, 25 de fevereiro de 2010.

¹⁶⁸ CHICO, Marés. Empreiteiras citadas na Lava Jato fizeram 43,6% das doações. **Gazeta do Povo**, 09 jun. 2014, Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/empreiteiras-citadas-na-lava-jato-fizeram-436-das-doacoes-a-partidos-9dkm4tgzost5hqtae92akzy32#ancora>>, Acesso em: 18 mai. 2018.

frisando que a soberania popular pertence aos brasileiros, eleitores, que são seres dotados de princípios e podem defender valores, ao contrário de empresas, entes inanimados que têm apenas interesses e não possuem consciência própria, atuando somente por determinação dos acionistas. A contribuição de empresas reforça, na vida política, a situação de domínio que já possuem na vida social e econômica do país. Nessa situação, ao permitir que as empresas tenham uma influência descomunal sobre as decisões do Estado, o financiamento empresarial amplia a desigualdade social, prejudicando os assalariados e menos favorecidos. Segundo Leite (2015), essa realidade trás à tona um universo promíscuo que prevê e autoriza a mistura de interesses públicos e privados.

Inaugurando mais uma fase da privatização, em fevereiro de 2018, o Grupo Águas do Brasil anunciou a venda das ações da concessionária Manaus Ambiental ao Grupo Aegea Saneamentos e Participações, transferindo-lhe a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Manaus. Seguindo a antiga lógica adotada, a negociação foi realizada em sigilo, surpreendendo toda a cidade, inclusive os poderes públicos ligados ao setor de saneamento (Agência Reguladora dos Serviços Concedidos e Câmara Municipal dos Vereadores). Esta iniciativa também tomou de surpresa o Ministério Público do Amazonas (MP-AM), que entrou com ação judicial para investigar a transação realizada.

A Aegea Saneamento e Participações também é processada em ação criminal movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), em que os seus dirigentes respondem por organização criminosa, fraude em licitação, peculato e corrupção. No processo que tramita em São Paulo, o engenheiro Jorge Carlos Amin, executivo da Aegea, foi preso acusado de negociar o pagamento de propina. Em março de 2017, a Justiça bloqueou R\$ 18 milhões do grupo Aegea, alvo de investigação da força-tarefa da Operação Sevandija por suspeita de pagamentos de propina e fraude em licitação de obras do Departamento de Água e Esgoto (Daerp) de Ribeirão Preto (SP).¹⁶⁹

¹⁶⁹ EDITOR. Ministério Público vai investigar venda da Manaus Ambiental para a Aegea. **Portal Acritica**. 20 de junho de 2018. Disponível: <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/ministerio-publico-vai-investigar-venda-da-manaus-ambiental-paraagea?fbclid=IwAR3AckWY2D0dSs_z5u9S8unYGeM7lw6b4PeDdrzQmJ2kplrnQTfPtFzFRs>, Acesso em: 12 de março de 2019.

A Aegea Saneamento adquiriu as ações do Grupo Águas do Brasil por um valor de aproximadamente R\$ 800 milhões de reais. O Grupo, que se encontra entre os 5 maiores do Brasil, atua em 48 cidades, em 11 estados do Brasil e atende aproximadamente 7,6 milhões de habitantes. Em Manaus, que é a terceira capital atendida pela empresa (Campo Grande/MS e Teresina/PI), o Grupo prevê o investimento de R\$ 880 milhões de reais nos próximos 5 anos, atingir 80% de cobertura de esgoto até 2030, além de reduzir o desperdício e melhorar o abastecimento de água na capital. Neste interim, o nome da concessionária Manaus Ambiental foi alterado para ÁGUAS DE MANAUS.

Concluindo a negociação em Manaus, em julho de 2018, a Aegea visa expandir sua atuação no mercado brasileiro, passando a ser a maior empresa privada do setor de saneamento básico brasileiro. Esta negociação constitui uma importante estratégia para consolidar, cada vez mais, a presença da companhia na região norte do Brasil, onde já atende em municípios dos estados de Rondônia e Pará.¹⁷⁰ O Grupo empresarial possui 24% do mercado privado do saneamento brasileiro, sendo que um dos trunfos da companhia está na composição acionária, formada por instituições de peso. A Aegea é controlada pela Equipav, grupo que detém participação em vários setores, como açúcar e álcool, mineração, engenharia e concessões de infraestrutura. O diferencial, no entanto, está na participação do fundo soberano de Cingapura GIC e do Internacional Finance Corporation (IFC), do Banco Mundial.

Ao longo desta exposição é evidenciada a parceria entre as concessionárias e o poder concedente em prejuízo do cumprimento das cláusulas do contrato de concessão dos serviços de água e esgoto, prorrogando o sofrimento de grande parte da população, que sobrevive sem o acesso adequado aos sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário. Mesmo acessando a generosos investimentos públicos,¹⁷¹ as empresas não alcançam as metas de cobertura dos serviços, ainda que estas tenham sido reduzidas pelos Termos Aditivos ao Contrato de Concessão,

¹⁷⁰ EDITOR. Aegea assume a concessão do saneamento de Manaus (AM). **Portal Aegea**. 16 de julho de 2018. Disponível em: <<http://www.aegea.com.br/2018/07/aegea-assume-a-concessao-de-saneamento-de-manaus-am/>>, Acesso em: 12 de março de 2019.

¹⁷¹ Em julho de 2014, o BNDES investiu mais R\$ 178,9 milhões na modernização e expansão dos sistemas de água e esgoto de Manaus. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20140730_saneamento>, Acesso em: 18 mai. 2018.

deixando de fora do sistema grandes contingentes populacionais residentes nas periferias da cidade. Na contramão das duas CPIs que sugeriram a quebra do contrato de concessão, a privatização da água e do saneamento se consolida na capital amazonense, logrando renovar a concessão e contribuindo para o avanço do capital sobre as águas da Amazônia.

Neste capítulo verificou-se a mobilização dos atores do mercado, buscando avançar sobre todas as dimensões da sociedade, violando leis e ignorando princípios éticos em nome do lucro. Esta mobilização ocorre em Manaus à medida que as empresas do setor de saneamento se apropriam dos serviços de abastecimento hídrico e esgotamento sanitário, impondo seu controle sobre as águas e promovendo a mercantilização da natureza. A sociedade torna-se cada vez mais subordinada às leis do mercado, provocando o enfraquecimento da democracia e a transgressão dos direitos políticos, sociais e ambientais. Esta situação pode ser consolidada à medida que o Estado se reconfigura para atender aos interesses do mercado. Isso é demonstrado no próximo capítulo.

7.

O Público sob a égide do Privado: a morte da política?

No capítulo anterior mostrou-se a saga das empresas privadas, que através de doações para campanhas eleitorais, ensinam influenciar o Estado e acessar recursos públicos e privilégios. Isto impõe a necessidade de uma reflexão sobre a relação entre poder público e o poder privado, verificando a influência das empresas privadas sobre o âmbito do Estado e da sociedade, principalmente em culturas marcadas pelo clientelismo e pela troca de favores, como é o caso do Brasil. Através de múltiplas estratégias os grupos privados visam manter e ampliar o seu domínio sobre os serviços de abastecimento de água e enfraquecer o domínio público e democrático sobre este setor.

Por outro lado, Castro (2016) concebe a luta pela água na América Latina para além do quadro das relações conflituosas entre o “público” e o “privado”. Apesar de reconhecer as diferenças entre estas instâncias, o autor assegura que ao seguirem as tendências neoliberais contemporâneas, ambas (pública e privada) contribuem para o avanço e a consolidação de formas capitalistas de gestão da água fundadas em modelos de governabilidades democráticas e cidadania meramente formais. Para o autor, as lutas pela água ocorrem, fundamentalmente, entre duas vertentes: de um lado, é possível perceber as forças socioeconômicas e políticas que impulsionam a expansão e a consolidação das relações capitalistas através da aceleração e extensão do processo de mercantilização da água, de outro lado, é notória a atuação de diferentes formas de resistência contra o avanço das formas hegemônicas de gestão e governabilidade da água, que denominam o consumidor de cliente e planejam o serviço a partir da sua demanda.

Sob esta perspectiva de ambiguidade nas relações entre o público e o privado, pode-se verificar a atuação dos atores estatais intervindo nos setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Manaus.

7.1.

O papel do Estado na disputa pela água

Considerando as políticas públicas como arenas onde atuam diversos atores, é necessário também analisar como o Estado, através de seus agentes, influen-

cia nos seus processos de elaboração, implementação e avaliação. Sob esta perspectiva, serão abordadas as atuações dos atores estatais na política pública de abastecimento de água e esgoto de Manaus, sabendo que, segundo Cortes e Lima (2012), o conceito de atores estatais abarca tanto indivíduos que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo ou em organizações governamentais, como aqueles que têm algum vínculo com os órgãos do Legislativo ou Judiciário. Importa lembrar que as atuações do Estado, que serão aqui examinadas, não se realizam de forma apartada da sociedade, mas em interação com os atores do mercado, que foram acima abordadas. Posteriormente, serão analisadas as atuações dos atores sociais, representantes da sociedade civil, completando, assim, os três eixos de intervenção presentes na política pública.

Durante o período de concessão, pode-se perceber a atuação de diversos atores estatais na política de abastecimento de água e esgoto de Manaus, no entanto, destacam-se as atuações da Prefeitura Municipal de Manaus, da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (ARSA), da Câmara Municipal de Manaus e do Ministério Público, cabendo assinalar as conflitualidades entre eles, mas tendo em mente a existência de um consenso que os unem em torno da privatização como a melhor alternativa para o problema do desabastecimento de água e da falta de esgotamento na cidade.

7.1.1.

O Poder Concedente (A Prefeitura Municipal de Manaus)

A Prefeitura Municipal constitui o agente estatal de maior relevância no atual modelo de saneamento básico implantado em Manaus. De fato, segundo a Constituição Federal de 1988, compete aos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (Art. 30, Inciso V). Os serviços de saneamento de uma maneira geral afetam diretamente as cidades, sendo, portanto, assunto de interesse local. Desse modo, para que outro ente ou empresa possa atuar neste segmento há necessidade de celebração de convênios ou de contrato de concessão, respectivamente. As atribuições do poder municipal são explicitadas também no Inciso IX, do Artigo 23, que diz: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O que se pode perceber ao longo desta abordagem é o firme propósito do poder municipal em estabelecer um modelo de governabilidade em que os serviços de água e esgoto sejam geridos pela iniciativa privada, mesmo que ao longo do tempo este modelo tenha alcançado resultados muito aquém do esperado, tanto do ponto de vista do cumprimento das metas contratuais estabelecidas, quanto no aspecto da universalização do acesso a estes serviços, gerando exclusão de uma parte significativa da sociedade manauense do direito a usufruir dos benefícios da cidade.

Esse modelo de gestão já faz parte da história dos governos da capital amazonense. Como foi visto no capítulo 4º, a história de Manaus é constituída de contradições pautadas por modelos de desenvolvimento em que o poder executivo incentiva a atuação de grandes empresas provenientes do exterior (nacionais e internacionais), colocando à venda os bens locais mais valiosos e fazendo da cidade um ambiente favorável aos negócios, à custa do sofrimento de amplos setores da população e de notáveis prejuízos ambientais. São modelos de desenvolvimento implantados de cima para baixo, que consolidam as desigualdades já existentes e criam novas formas de exploração e dominação.

As políticas de orientação neoliberal, incentivadas por organismos multilaterais e governos centrais, ganharam forte adesão das elites econômicas locais e foram reproduzidas na gestão dos poderes estaduais e municipais, levando à venda da parte mais lucrativa dos serviços de abastecimento de água e esgoto do Estado do Amazonas. Para isso foi criada a empresa estatal Manaus Saneamento S.A., como gestora dos serviços de água e esgoto da cidade de Manaus, tendo em vista a sua venda na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Em 2000, o poder público, representado pelo governador Amazonino Mendes (PFL) e o prefeito Alfredo Nascimento (PL), dá continuidade ao processo de desestatização dos sistemas de água e esgoto, ignorando todas as resistências apresentadas pela sociedade civil e realizando a privatização em um processo marcado por numerosas contradições e ilegalidades.

Depois de privatizados, os serviços de água e esgoto não obtiveram o desempenho esperado, sendo constatado que a concessionária Águas do Amazonas, representante da multinacional francesa (Grupo Suez), não investiu os recursos

necessários para a manutenção do sistema adutor, muito menos na sua ampliação, além de não dar a devida atenção aos serviços de esgotamento sanitário da cidade. Esta conduta da empresa implicou no descumprimento da maioria das cláusulas contratuais, sobretudo nas coberturas de água e esgoto, gerando forte reação política e social. A Prefeitura Municipal, chamada de poder concedente, adotou uma postura de conivência com a multinacional, que alegava falta de equilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão.

O Poder concedente ignorou o descumprimento das metas contratuais, não realizando a devida cobrança e mantendo o grupo francês no controle da concessionária Águas do Amazonas. Além disso, concedeu aumentos tarifários em benefício da empresa e realizou grandes investimentos públicos na melhoria do sistema, sobrecarregando financeiramente a população. A precariedade dos serviços e o não cumprimento das cláusulas contratuais foram constatados pela CPI 2005, que recomendou a quebra do contrato de concessão e a investigação do poder público por crime de prevaricação. O poder concedente, não somente ignorou as orientações da comissão técnica parlamentar, mas ainda realizou a repactuação do contrato, em 2007. Neste ano, o Grupo Suez se retirou da cidade, transferindo a responsabilidade do contrato para outro grupo empresarial, o Grupo Soluções para a Vida – Solví.

Controlada pelo Grupo Solví, a concessionária Águas do Amazonas continuou realizando uma atuação insatisfatória, provocando milhares de denúncias judiciais, manifestações coletivas e debates nos meios de comunicação. O poder concedente, mesmo possuindo respaldo jurídico, não quebrou o contrato de concessão, mas foi conivente com a empresa e continuou investindo recursos públicos no sistema de água e esgoto, através de financiamentos milionários concedidos pela Caixa Econômica Federal. A justificativa da privatização de aliviar as finanças públicas não tinha mais sentido, pois o Estado era o principal investidor no sistema de abastecimento de água e esgoto da cidade. Além disso, as tarifas eram reajustadas anualmente em benefício da concessionária e esta prosseguia alegando desequilíbrio econômico-financeiro para justificar a falta de investimento.

A partir de 2007, o Poder concedente (Prefeito Serafim Corrêa/PSB), em uma parceria com o Governo do Estado (Governador Eduardo Braga/PMDB) e o

apoio do Governo Federal (Presidente Luís Inácio Lula da Silva/PT), iniciou as obras do complexo de captação, tratamento e distribuição Ponta das Lajes, visando resolver o problema da falta de água das zonas Norte e Leste, onde 500 mil pessoas não tinham acesso à rede geral de abastecimento de água, nem ao esgotamento sanitário. O financiamento compartilhado entre os três entes estatais é orçado em R\$ 365 milhões de reais, mas as obras foram concluídas somente em 2010, recebendo o nome de Programa Águas para Manaus (PROAMA).

Pressionado pela opinião pública, a Câmara Municipal de Manaus instalou outra CPI em 2012, visando investigar a precariedade dos serviços de água e esgoto na cidade. Diante das constatações, a comissão técnica qualificou a privatização de desastrosa, sugeriu a caducidade do contrato de concessão e a responsabilização criminal dos poderes públicos envolvidos e da concessionária por danos morais, materiais e fiscais. O poder concedente, já representado pelo prefeito Amazonino Mendes (PDT), ignorou as orientações da Comissão de Inquérito e concedeu anuência para a troca de gestor da concessionária. O Grupo Águas do Brasil passou a gerir os serviços de água e esgoto, através da concessionária Manaus Ambiental, com prazo da concessão estendido para mais 15 anos, depois do término do período assinalado pelo contrato original (até 2045).

Diante dessa situação, os grupos empresariais se beneficiam à custa da precariedade dos serviços oferecidos, não somente por deixarem de investir na melhoria do sistema, mas também por acessarem a financiamentos milionários provenientes dos bancos públicos e pela constante elevação das tarifas, que se colocam entre as mais caras do Brasil. Esta relação clientelista é percebida por um morador da Zona Leste da cidade, quando ele frisa:

Um relacionamento de interesses por poder. A relação entre o governo, os governantes, Prefeitura, Estado... e a Manaus Ambiental. Um mantendo o outro. Uma troca de apoio mantém o outro. O governo do Estado mantém a Manaus Ambiental mamando na teta da vaca e vice-versa. A Manaus Ambiental mantém ali com apoio, com muito dinheiro arrecadado dos pobres.¹⁷²

Importa salientar a percepção do informante de que a relação clientelista entre a Prefeitura e a Concessionária é mantida não somente causando o sofrimen-

¹⁷² Carlos (nome fictício), Casado, Morador do Bairro Mauazinho (Zona Leste), Entrevista realizada em 23 de junho de 2016.

to da população, mas também sendo alimentado por recursos provenientes das populações mais pobres. Esta percepção corrobora a ideia de que as populações mais pobres das periferias são usadas como estratégias de acumulação de riqueza em benefício das empresas que atuam nas cidades, efetivando o que vem sendo chamado de espoliação urbana. Neste depoimento, há a consciência de que este processo espoliativo é realizado com o apoio e a ajuda da Prefeitura.

Os setores mais pobres da população que têm dificuldades de arcar com o pagamento das faturas não são levados em consideração pelo poder concedente nem pela empresa, sendo obrigados a procurar alternativas para o abastecimento doméstico, através da perfuração de poços clandestinos, colocando em risco a própria saúde e as reservas hídricas subterrâneas. Ligado diretamente à esfera política, os agentes políticos relacionados com o poder concedente também buscam se beneficiar desta situação, à medida que transforma o abastecimento de água em moeda de troca nos períodos de pleitos eleitorais, reproduzindo o tradicional clientelismo político.

Em 2013, com atraso de três anos, o sistema produtor Ponta das Lajes (PROAMA) foi posto em funcionamento levando água para as zonas Leste e Norte, mas estas zonas, por concentrarem a população de menor renda, continuam sendo as áreas cujos serviços de abastecimento de água são mais precários. De fato, o problema da falta de água na cidade não está ligado à sua escassez,¹⁷³ mas à sua distribuição irregular, portanto, a solução do problema implica enfrentar questões mais amplas, como as desigualdades sociais e a inércia política, que excluem os setores mais pobres da população do direito à água. Com a privatização, que transforma a água em uma mercadoria, a tendência é que grande parte da cidade continue sem acessar as redes de abastecimento, uma vez que a desigualdade social é um fenômeno marcante na sociedade manauense.

Mesmo diante da ineficiência das empresas em resolver o problema da água e do esgotamento sanitário, o poder concedente continua insistindo no modelo de gestão privada, adotando uma racionalidade mercadológica, sem levar em

¹⁷³ O Brasil detém 16% do total das águas doces superficiais do planeta, mas as duas maiores bacias hidrográficas do país (Amazonas e Tocantins-Araguaia) situam-se na Região Amazônica. A Amazônia detém 73% de toda vazão hídrica do Brasil (Cf. <http://visaguas.infoamazonia.org/>).

conta as dificuldades de acesso à água enfrentadas pelos setores mais pobres, em função de suas limitações econômicas. Aos olhos do poder concedente, esses setores são invisíveis, uma vez que não possuem recursos suficientes para pagar pelos serviços, não fazendo parte do mundo dos clientes. Ganha sentido as palavras de uma moradora da Zona Norte, quando entrevistada sobre o direito à água: “está muito longe desta lei chegar aqui”.¹⁷⁴

Recorrendo aos estudos de Axel Honneth, que abordam a questão do reconhecimento, Bethânia Assy (2012) identifica os efeitos perversos da invisibilidade social para os indivíduos. Trata-se de perceber que o reconhecimento jurídico e comunitário é fundamental para a autorrealização dos sujeitos e a sua percepção como seres humanos. Para a autora, o reconhecimento dos indivíduos nas relações jurídicas, com a efetiva incorporação na comunidade, permite a fruição dos direitos comuns, operando como uma “proteção social para a dignidade humana”. Por outro lado, o não reconhecimento social dos indivíduos, os torna invisíveis e os exclui do usufruto dos direitos, ameaçando a sua personalidade, violando a sua dignidade humana, o que ocasiona uma espécie de morte social. Dessa forma, a autora chama atenção para a importância do acesso factual aos direitos, não somente para fortalecer a confiança no ordenamento jurídico, mas também para superar o patamar meramente normativo no qual a fundamentação dos direitos humanos vem sendo majoritariamente compreendida.

O acesso efetivo aos direitos, portanto, é elemento fundamental para a constituição valorativa do indivíduo como ser humano, mas também promove a superação de uma cidadania meramente formal, que enfraquece os laços sociais e perpetua a desigualdade social. Não reconhecendo o efetivo direito à água dos setores mais pobres da população, o poder concedente os lança na invisibilidade, consolidando um sistema social excludente, ameaçando a dignidade humana e gerando o abandono e o desamparo. Essa realidade é evidenciada na fala de uma das moradoras da Zona Norte:

É tudo. O Governo, é Prefeitura, é Município, é Estado, é tudo! Não estão nem aí para nós, moradores. E mais que a gente mora aqui na periferia da cidade. Eles não estão nem aí para nós. Só querem saber de nós no tempo de eleição. Aí a gen-

¹⁷⁴ Rosineide (nome fictício), Casada, Moradora da Comunidade Fazendinha (Bairro Cidade Nova V), Zona Norte, Entrevista realizada em 18 de julho de 2016.

te vai ser reconhecido como seres humanos, neh, como pessoas, porque votamos. Só para isso que a gente serve para eles.¹⁷⁵

Este depoimento retrata a invisibilidade cotidiana, reflexo do não reconhecimento dos direitos sociais dos setores mais pobres da cidade, mostrando os limites de uma democracia meramente procedimental, que se alimenta do clientelismo eleitoral e consolida a desigualdade social. Sobre a violação do direito à água em Manaus, é possível notar a submissão do Estado aos interesses do mercado, à medida que ele se omite do seu papel de garantidor dos direitos através de uma gestão que prima pela manutenção dos lucros empresariais, desconsiderando as necessidades da população mais pobre.

7.1.2.

A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos (ARSAM)

Como abordado acima, a partir da década de 1970, a expansão do capitalismo ganha especificidades que vem sendo conhecidas como globalização. Traduzida pela integração mundial, tanto do ponto de vista econômico como financeiro, a globalização está em sintonia com o predomínio do neoliberalismo, do qual resultaram, a privatização de empresas públicas, o encolhimento do Estado e o fim da era do Estado de Bem-Estar Social. Mesmo iniciando no governo militar do Presidente João Figueiredo, que criou a Comissão Especial de Desestatização, em 1981, somente no governo de Fernando Henrique Cardoso, em meados da década de 1990, introduziu-se uma reforma administrativa, visando à diminuição da intervenção do Estado na economia.¹⁷⁶ Este processo de diminuição da intervenção do Estado na economia está diretamente relacionado com a criação das Agências Reguladoras (SANTOS, 2013).

Segundo o novo modelo de administração pública, o Estado deixaria de ser o responsável direto pela produção de bens e serviços e passaria a ser apenas o promotor e o regulador. No governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreram grandes concessões à iniciativa privada, e em muitos casos, de setores inteiros. Viabilizado pela Lei de Concessões (nº 8.987/1995), diversos setores públicos

¹⁷⁵ Marta (nome fictício), Casada, Moradora da Comunidade Fazendinha (Bairro Cidade Nova V), Zona Norte, Entrevista realizada em 18 de julho de 2016.

¹⁷⁶ Nesta época foi criado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que salienta o processo de descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas deve ser por ele subsidiado.

foram transferidos ou concessionados para o setor privado, a exemplo dos serviços ferroviários, portuários, de telecomunicações e energia elétrica. O surgimento das primeiras Agências Reguladoras foi impulsionado pela necessidade de adoção de uma política regulatória que assegurasse a qualidade dos serviços, a proteção dos usuários e a defesa da concorrência, sendo essenciais para o funcionamento dos mercados.

A literatura especializada aponta como essenciais para a atuação das entidades reguladoras, os seguintes princípios básicos: a autonomia em relação aos agentes envolvidos; a transparência no processo decisório; e a participação dos usuários (ISMAEL e CARNEIRO, 2004). As agências reguladoras dos serviços públicos concedidos são pessoas jurídicas de direito público interno, geralmente sob a forma de autarquias especiais, ou ente da administração indireta, cuja finalidade é regular, controlar e fiscalizar a atividade de determinado setor da economia de um país. Atualmente, a regulação no Brasil é aplicada aos setores de saneamento básico, energia elétrica, telecomunicações, produção e comercialização de petróleo, recursos hídricos, mercado audiovisual, planos e seguros de saúde suplementar, mercado de fármacos e vigilância sanitária, aviação civil, transportes terrestres e aquáticos e gás natural (ARSAM, 2018).

A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Amazonas (ARSAM) foi criada pela Lei nº 2.568, de 25 de novembro de 1999, com a função de atuar, em regime especial, como autarquia integrante da administração indireta do Poder Executivo. A ARSAM tem como atribuições a fiscalização, a mediação, o controle e a regulação da qualidade dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal coletivo de passageiros e gás natural canalizado no Estado do Amazonas. Por força do convênio com a Prefeitura Municipal de Manaus (23/03/2000), a ARSAM passou a regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital, que devem atender às exigências de qualidade, continuidade, eficiência, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

No que diz respeito à regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário, a ARSAM tem respaldo legal para as suas ações no Termo de Convênio para

Fins de Regulação, celebrado com a Prefeitura de Manaus, em 27 de julho de 2000, que tem como objetivo a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços concedidos de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital.

Em cumprimento destes acordos e convênios, destacam-se as seguintes atribuições da ARSAM: 1- exercer o poder de polícia em relação à prestação dos serviços públicos, na forma da legislação, normas e regulamentos pertinentes, fazendo cumprir as disposições regulamentares e as cláusulas contratuais correspondentes; 2- acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços, avaliando o cumprimento das metas e dos padrões estabelecidos, impondo medidas corretivas e sanções, quando estas se fizerem necessárias; 3- acompanhar o desempenho econômico e financeiro na execução dos serviços, procedendo a análise e a aprovação das revisões e dos reajustes tarifários para a manutenção do equilíbrio da prestação dos serviços; 4- analisar e emitir pareceres sobre as propostas de legislação e normas que digam respeito à regulação e do controle dos serviços públicos sob a sua responsabilidade.

Estas diretrizes da ARSAM vão ao encontro da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e para sua política federal. Esta lei, além de definir o conceito de Saneamento Básico, abrangendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza pública e o manejo dos resíduos sólidos e, ainda, a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas, traz definições para o exercício da função de regulação, atendendo aos seguintes princípios básicos: I – independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; II – transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (Art. 21).

Quanto aos objetivos (art. 22), eles se coadunam com as atividades básicas da regulação, ou seja, a normatização da prestação dos serviços (inciso I), a regulação técnica, por meio da fiscalização do cumprimento das regras aplicáveis e das metas previstas na atividade de planejamento (inciso II), a regulação econômica, pela definição de tarifas módicas (inciso IV) e pela fiscalização de práticas referentes ao abuso do poder econômico (inciso III). É importante destacar que, como consequência necessária da atribuição de fiscalização, o ente regulador deve ter o poder de aplicar penalidades; seria inútil se a lei conferisse a competência para

identificar irregularidades sem a respectiva possibilidade de reprimir os prestadores de serviços ou de incentivá-los a corrigi-las (BRASIL, 2011).

Convém salientar a importância da ARSAM para a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário em Manaus. Ela realiza a mediação entre o poder concedente, a concessionária e o usuário dos serviços, primando pela manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, contribuindo, dessa forma, para que a concessão se prolongue até o final do período definido. Explicitando o significado do “equilíbrio econômico-financeiro do contrato”, um agente da ARSAM responde em uma entrevista:

A ARSAM é o meio da relação entre o tripé Concessionária – Usuário – Poder Público. A gente é o meio desta relação para que esse equilíbrio-financeiro do contrato se prolongue. A gente precisa preservar este equilíbrio econômico. Equilíbrio econômico-financeiro é sustentar a concessão. A empresa é privada. Ela tem o serviço concedido por trinta anos, mas é uma empresa privada, que precisa de investimento para poder investir na cidade. Ela precisa de lucro e precisa investir sempre no sistema de abastecimento. A cidade continua crescendo, a gente não tem esgoto, a gente tem 15% de esgoto aqui, que é um problema também cultural. A população não quer aderir ao esgoto, não quer pagar pelo serviço. A população prefere ligar na própria rede de drenagem e isto prejudica muito à cidade em tempo de chuva e enchente. Tem várias situações culturais que fazem com que a gente continue dando um pouco de crédito à concessionária.¹⁷⁷

A Agência Reguladora toma uma equidistância entre os atores envolvidos, todos portadores de interesses diversos que precisam ser equilibrados. Isso implica dizer que a ARSAM nem sempre estará do lado do consumidor, mas se empenhará para que as metas do contrato de concessão sejam alcançadas e a empresa tenha condições financeiras favoráveis para continuar investindo no sistema de saneamento da cidade. No entanto, como toda empresa privada, a geração de lucros precede o investimento nos serviços, motivando a pergunta sobre como os serviços de água e esgoto serão realizados nas regiões da cidade, cuja população não oferece retorno econômico satisfatório para a empresa. A entrevista mostra que o investimento na expansão da rede de esgoto continua sendo um forte argumento para justificar a manutenção da concessão. Esta argumentação foi intensamente usada para privatizar os serviços no ano 2000, mas até hoje o sistema de esgoto continua sem investimento e apresentando um desempenho muito aquém do esperado.

¹⁷⁷ Agente da ARSAM, Entrevista realizada na sede da instituição, em 13 de maio de 2016.

Diante dos problemas nos serviços de água e esgoto na cidade, os representantes da ARSAM foram chamados para prestar depoimentos, tanto na CPI 2005 quanto na CPI 2012, sendo que nas duas ocasiões foi confirmada a informação de que a Agência teria alertado ao poder concedente que a concessionária não estava cumprindo as cláusulas do contrato e também que ela estava sugerindo multas, mas não podia aplicá-las, pois esta seria uma atribuição exclusiva do poder concedente. Chama atenção a justificativa dos representantes da Agência sobre essa questão: “a ARSAM pode tudo, mas não pode nada”. Essa justificativa evidencia a impotência da Agência, tanto diante do poder concedente, quanto perante a concessionária, em um contexto em que suas orientações não são levadas em consideração por nenhum destas instâncias. Esta situação impõe a necessidade de se questionar sobre a autonomia e independência da Agência no que diz respeito às suas atribuições na função reguladora dos serviços de água e esgotamento sanitário da cidade de Manaus.

O Relatório da CPI 2005 traz outras situações que indicam esta postura. A presidente da ARSAM declara que, nos primeiros cinco anos de concessão, a concessionária não possuía nenhum Plano Anual e Quinquenal aprovado pela Agência, ou seja, a empresa atuava sem planos de metas. Em outra ocasião a presidente da instituição adverte que entre os anos entre 2000 e 2005, os Planos não haviam sido apresentados de forma correta, o que levou a instituição recomendar várias multas, mas deparou-se com a total indiferença do poder concedente. O documento revela, ainda, que diante do descumprimento das metas, a ARSAM procurou diversas vezes os representantes da Prefeitura para discutir e acompanhar o contrato de concessão, sem ter obtido nenhuma resposta.

O Relatório da CPI 2012 descreve uma situação em que a concessionária informa haver implantado uma cobertura de 11% de esgoto, em 2007, mas a ARSAM calculou somente 7% de cobertura. De forma surpreendente, neste mesmo ano, o poder concedente repactua o contrato de concessão, notificando uma cobertura de esgoto de 4,5% de abrangência. Além de não apresentar o critério utilizado para chegar a este índice, o poder concedente demonstra não levar em consideração as avaliações da Agência Reguladora, transmitindo aos parlamentares e técnicos da CPI uma mensagem de desprezo pelo trabalho da Agência. Com esta deci-

são, o poder concedente também beneficia a concessionária, uma vez que a estatística apresentada não incluiu uma extensa medida de rede já construída, podendo ser posteriormente contada como ampliação do serviço realizada pela empresa.

Os Relatórios de Atividades da ARSAM demonstram em várias ocasiões que a Agência diverge da concessionária no que diz respeito ao alcance das metas, cobrando um maior empenho no cumprimento do contrato de concessão, no entanto tais cobranças parece não ter efeito prático. Essas situações levam à reflexão sobre o real papel da ARSAM na concessão dos serviços de água e esgoto em Manaus. A rejeição das orientações da ARSAM sugere que ela é tomada pelo poder público como um mero instrumento de legitimação da concessão, visto que para haver concessão é necessário uma Agência Reguladora, encarregada da fiscalização dos serviços concedidos, segundo o Artigo 3º da Lei das Concessões e Permissões (8.987/95).

De acordo com os documentos analisados pela CPI 2005, entre 2000 e 2002, não há registro de que a ARSAM tenha aprovado nenhum Plano de Exploração de Serviços Anual, bem como nenhuma manifestação sobre os Planos Quinquenais entregues à Agência. Também não há registros de auditorias nas áreas administrativas, contábil, econômica e financeira da concessionária. Entre os anos 2003 e 2005, também não se verifica nenhuma aprovação dos Planos de Exploração de Serviços (2003-2004 e 2004-2005). Neste período houve sugestões ao poder concedente de aplicação de multas para a concessionária relativa ao atraso na entrega dos referidos planos, mas, novamente, não há registro de auditorias nas áreas administrativas, contábil, econômica e financeira da empresa neste período.

Diante de tudo isso, a equipe técnica da CPI 2005 conclui que a forma de fiscalização e regulação adotada pela ARSAM nos primeiros 6 anos da concessão foi omissa e sem o domínio técnico desejável. Segundo o documento, essa situação influenciou diretamente para se chegar ao estágio calamitoso de desabastecimento da cidade de Manaus. A CPI termina o documento trazendo como uma de suas recomendações a urgente criação de uma Agência Reguladora Municipal para fiscalizar, de modo independente, todos os contratos de concessão existentes entre o poder público municipal e as concessionárias.

A CPI 2012 também constata a impotência da ARSAM, que alerta sobre as irregularidades da concessionária, mas não pode tomar nenhuma medida mais enérgica, uma vez que as suas recomendações técnicas são ignoradas pelo poder concedente e pela empresa. Como justificativa, o agente do órgão alega:

todos os relatórios anuais da ARSAM são enviados em tempo hábil, conforme o contrato de concessão, não só ao poder concedente, mas ao Ministério Público Estadual, ao Tribunal de Justiça. Todas as aferições técnicas administrativas da ARSAM são encaminhadas a todos esses órgãos. Então houve manifestação sim em cima desses relatórios técnicos da ARSAM (CPI 2012, p. 27).

A ARSAM realiza todas as suas manifestações através dos relatórios anuais, que são entregues a todos os órgãos. No entanto, a Lei nº 319/99, que “dispõe sobre prestação, regulamentação, fiscalização, controle dos serviços públicos concedidos de água, esgotamento sanitário do Município de Manaus” legisla, no Artigo 14º, que os pareceres da ARSAM não são vinculantes. Segundo a Lei Orgânica do Município de Manaus, as tomadas de decisões sobre esses serviços são de competência exclusiva do prefeito municipal de Manaus (Art. 20).

Compete, pois, ao poder concedente a autoridade de aplicar qualquer sanção à concessionária, levando a ARSAM assumir um papel regulador que tende à mera formalidade, sem nenhum poder de intervenção. Essas situações demonstram a fragilidade da Agência Reguladora, sugerindo o questionamento sobre a sua relevância para a política de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Se suas orientações são ignoradas pelos atores envolvidos na problemática da água, a sua existência não passa de uma forma de legitimar a concessão e o avanço do mercado sobre a água na Amazônia. Esta conclusão ganha reforço nas palavras de um morador da Zona Leste da cidade:

Pra você ter uma ideia, aqui no Mauazinho nunca foi visto uma fiscalização rigorosa da ARSAM. Nunca foi visto! Acontece a fiscalização, na época de política. Acontece como? Eles vêm porque alguém pediu. Esse alguém, com certeza, está ali infiltrado na comunidade, querendo algo em troca! Votos, neh! Ou então, a pessoa quer uma reeleição. Ai eles vão lá e fazem com que apareça alguém da ARSAM aqui. Eles vêm e fazem o que todo mundo faz: vai ali, na torneira da rua, que vem da rua, abre e não tem água. Aí ele olha a torneira e não tem água. Anota, faz um monte de anotações e vai pra lá. Continua do mesmo jeito, sempre! Por quê?¹⁷⁸

¹⁷⁸ Carlos (nome fictício), Casado, Morador do Bairro Mauazinho (Zona Leste), Entrevista realizada em 23 de junho de 2016.

Neste trecho, o entrevistado mostra a precariedade dos serviços de água e sugere a omissão da ARSAM diante desta situação. Trata-se de perceber a existência de excessiva tolerância por parte dos poderes públicos perante o mau desempenho da concessionária. Assim, é possível constatar os esforços dos agentes estatais (o poder concedente e a Agência Reguladora) no sentido de prolongar o contrato de concessão. Esse contexto fornece mais um elemento que permite compreender por que não se realiza o rompimento de contrato com a concessionária, mesmo diante de tantas disfunções perante as obrigações legalmente estabelecidas. Esses processos descritos possibilitam identificar as raízes truncadas de um modelo de Estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura de exclusão.

A fiscalização é elemento imprescindível para o sucesso dos serviços públicos concedidos, criando um ambiente de transparência, prestação de contas e satisfação, no entanto, na medida em que a Agência Reguladora não possui a confiança dos moradores, a relação com os usuários se torna desgastada e conflituosa. Além disso, a preocupação pela manutenção do contrato de concessão pode incentivar a omissão frente ao mau desempenho da concessionária, buscando, por exemplo, realizar uma fiscalização superficial ou até mesmo não realizar a fiscalização. Esta percepção é confirmada no depoimento de um morador do bairro João Paulo, situado na Zona Leste da cidade:

Sempre tem uma desculpa para eles não fornecerem a água de acordo com aquilo que está no contrato de concessão. E contra também o que está escrito na Carta Magna, que é a Constituição: toda prestadora de serviço tem que prestar um serviço de qualidade e de maneira contínua. E a gente fica esperando que isso se cumpra, mas não há fiscalização. O defeito de tudo isso é que não há fiscalização porque o órgão fiscalizador, que era para nos amparar, assim como eles amparam nas rodoviárias, e se chama ARSAM, Agência Reguladora, fecha os olhos para isso. Ela fecha os olhos para isso. Era para ela ir de casa em casa fiscalizando. Eles são pagos para isso. Eles ganham duzentos e setenta mil reais por mês, pago pela Prefeitura, para fazer esse serviço, mas estão lá dentro do escritório. Quem vai fiscalizar esses homens? Eu não tenho poder para chegar lá e fiscalizar porque eu já luto com muitas coisas.¹⁷⁹

Neste depoimento é visível a desconfiança do morador em relação à Agência Reguladora, que é acusada de não realizar a fiscalização na forma da lei. Há um consenso entre a população de que a precariedade dos serviços é responsabi-

¹⁷⁹ José (nome fictício), Casado, Morador do Bairro João Paulo (Zona Leste), Entrevista realizada em 19 de outubro de 2016.

dade também da Agência Reguladora, que é representante do poder público. Esta relação de desconfiança também é expressa pelos vereadores integrantes das CPIs, que chegam a responsabilizar a ARSAM por parte do caos nos serviços de água e esgoto da cidade. O depoimento provoca uma questão importante a ser discutida, qual seja, aquela que se refere à fiscalização da Agência Reguladora: quem é encarregado de avaliar o trabalho da Agência?

O aprimoramento da atuação da Agência Reguladora poderia ser viabilizado pela participação dos usuários no conselho institucional, levando transparência e visando o aperfeiçoamento operacional dos serviços de água e esgoto da cidade. No entanto, este espaço participativo é garantido somente no Conselho Estadual de Regulação (CERCON), um órgão colegiado deliberativo e recursivo das atividades da ARSAM, envolvendo todos os serviços concedidos: transporte rodoviário intermunicipal coletivo de passageiros em todo o Amazonas, abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus e gás natural canalizado no Amazonas.

O CERCON é formado por conselheiros nomeados para mandatos de dois anos. Este Conselho é integrado por: um (01) representante do Governo do Estado, na pessoa do Diretor Presidente da ARSAM; (02) dois representantes dos usuários dos serviços públicos, sendo (01) um representante dos usuários domiciliares e (01) um representante das categorias dos usuários industriais e comerciais; (01) um representante dos operadores dos prestadores de serviços; (01) um representante do Programa Estadual de Proteção e Orientação do Consumidor; (01) um representante do Instituto de Pesos e Medidas; e (02) dois representantes da Prefeitura Municipal de Manaus.

Levando em consideração as dimensões da cidade e o nível de complexidade dos serviços de água e esgoto, é possível inferir que os usuários domiciliares destes serviços são sub-representados no CERCON, inviabilizando uma efetiva participação social na gestão da ARSAM. Além disso, informações da ARSAM indicam que as condições operacionais oferecidas pelo Governo do Estado são limitadas, necessitando de investimento na ampliação da equipe de agentes, na capacitação técnica e no fortalecimento operacional. O conjunto destes fatores sugere que a regulação apresenta deficiências e necessita de maior incentivo por parte do Governo Estadual. Assim, é possível entender a razão pela qual as Co-

missões de Inquérito de Câmara dos Vereadores (2005 e 2012) solicitaram a criação de uma Agência Reguladora Municipal autônoma e com condições reais de realizarem o acompanhamento dos serviços de água e esgoto.

Por outro lado, pode-se averiguar com clareza a postura da ARSAM em favor da concessão privada dos serviços de água e esgoto, uma vez que a sua existência depende da manutenção do contrato de concessão firmado com a iniciativa privada. Esta postura é evidenciada na fala de um dos agentes da ARSAM:

A concessão é algo extremamente necessário! E não somente a água, mas todos os serviços essenciais. O Estado não tem condições de gerir esse sistema. Tem que ser privado! Não adianta! Eu sou totalmente a favor de que se privatize e se conceda tudo.¹⁸⁰

Através deste depoimento pode-se concluir que a ARSAM, enquanto ator estatal de relevância na concessão do abastecimento de água e esgoto de Manaus, constitui uma força favorável ao processo de mercantilização da natureza, precognizando o acesso aos bens essenciais através do mercado. Segundo esta perspectiva, é necessário privatizar para que os serviços de água e esgoto de Manaus funcionem de forma adequada. A incapacidade técnica e as limitações financeiras do Estado são os argumentos usados para justificar esta postura.

7.1.3.

A Câmara Municipal dos Vereadores de Manaus

Entre os atores estatais, destaca-se também a Câmara Municipal de Manaus, que com exceção de uma restrita minoria dos parlamentares, tem o seu trabalho controlado pelo poder executivo. As Comissões de Inquérito Parlamentar (2005 e 2012), visando investigar os serviços de água e esgotamento sanitário, foram instauradas graças à insistência dos poucos vereadores de oposição ao governo, pressionados pela população que já não suportava a precariedade dos referidos serviços. Por ocasião das investigações, a situação insustentável em que se encontrava o abastecimento de água gerou manifestações públicas que beirava a revolta popular, produzindo um intenso debate nos meios de comunicação e tornando imprescindível algum tipo de atuação da parte da Câmara de Vereadores.

¹⁸⁰ Agente da ARSAM, Entrevista realizada na sede da instituição, em 13 de maio de 2016.

As CPIs foram instauradas somente com o número mínimo necessário para dar início aos procedimentos investigativos, mas sempre cuidando para que os trabalhos fossem conduzidos por vereadores aliados ao poder executivo. Por exemplo, a CPI de 2012 foi instaurada a partir de uma proposta do vereador Waldemir José (PT), que conseguiu a duras penas reunir 13 assinaturas, em um conjunto de 38 parlamentares. A Comissão de Investigação foi formada por 7 membros, cuja maioria era aliada do prefeito Amazonino Mendes (PDT), que resistiu à iniciativa até os últimos momentos¹⁸¹. Além disso, o vereador Leonel Feitosa (PSD), representante do Prefeito na Câmara, foi nomeado como presidente da Comissão para conduzir as investigações. Buscando proteger políticos eminentes envolvidos na questão da água, os vereadores evitaram aprofundar as investigações e derrubaram a proposta que exigia os depoimentos do Prefeito Amazonino Mendes, de Samuel Hanan (ex-vice-governador) e de Américo Gorayeb (Secretário de infraestrutura).

Esta resistência dos vereadores em se posicionar contra a concessionária é percebida pela população. Ao ser perguntado sobre o Plebiscito que solicitava o retorno da gestão da água para o setor público¹⁸², um morador frisa:

O Plebiscito, você sabe, é um questionamento que é feito. Quer dizer, é um por cento do eleitorado da população. No caso aqui, daria sessenta mil. Sessenta mil eleitores, no mínimo. Mas a maioria não se interessou. Só foi o Waldemir e o Bibiano que se interessaram e a gente aqui, mas o que a gente fez não alcançou o coeficiente, infelizmente. Agora, se houvesse um Plebiscito por meio da Câmara Municipal em que todos os vereadores se manifestassem e com a Assembleia Legislativa, eu acho que daria noventa e nove por cento das pessoas, dizendo que os serviços deveriam retornar para a gestão pública.¹⁸³

Mesmo diante destas adversidades, as CPIs instauradas pela Câmara e assessoradas por profissionais e auditores reconhecidos, lograram produzir relatórios esclarecedores, que retratam a precária situação do abastecimento de água e

¹⁸¹ PASCARELLI, Fabíola. CPI da água pode encontrar resistência na Câmara Municipal. **Portal Acrítica**, 23 fev. 2012, Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/cpi-da-agua-pode-encontrar-resistencia-na-camara-municipal-de-manaus>>, Acesso em: 07 jul. 2018.

¹⁸² **Plebiscito**: proposta do vereador Waldemir José (PT), que tentou obter aprovação da Câmara Municipal, visando saber se a população ainda aceitava que a gestão dos serviços de água e esgoto continuasse sendo realizada pela iniciativa privada. A proposta ainda conseguiu o apoio de 14 vereadores, mas com o fim do mandato do vereador proponente, a iniciativa sucumbiu. (Cf. **Portal Saneamento Básico**. São Paulo. 2015, Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/port al/>>. Acessado em: 10 de Novembro de 2016).

¹⁸³ José (nome fictício), Casado, Morador do Bairro João Paulo (Zona Leste), Entrevista com José (nome fictício), realizada em 19 de outubro de 2016.

esgotamento sanitário na cidade, demonstrando que a pressão popular proveniente das ruas e da esfera pública pode produzir bons frutos. Esses relatórios permitem conhecer parte das contradições e conflitos que marcam a história da política de abastecimento de água e esgoto da cidade, apontando soluções, que infelizmente são ignoradas pelo poder executivo municipal. Baseada nas investigações realizadas, a Câmara dos Vereadores, recomendaram naquelas ocasiões, a quebra do contrato de concessão dos serviços de água e esgoto, a responsabilização judicial do poder concedente e a criação de uma Agência Reguladora independente e capacitada para exercer a função de regulação e fiscalização.

Para além das CPIs, assessoradas por equipes externas de reconhecida capacidade técnica, a atuação da Câmara dos Vereadores é totalmente controlada pelo poder executivo municipal, ocasionando uma tímida intervenção na evolução dos serviços de água e esgoto na cidade. Esta submissão ao poder municipal pode explicar por que não houve nenhuma pressão institucional para que as recomendações fundadas nas investigações das CPIs fossem cumpridas pelo poder judiciário, tanto no que diz respeito às denúncias de prevaricação contra o poder municipal quanto naquilo que se refere às denúncias contra a empresa por danos morais e materiais. Por outro lado, as campanhas eleitorais que visam à reeleição constituem momentos importantes para os vereadores que buscam transformar a falta de água e de tratamento de esgoto em moedas eleitorais.

7.1.4. O Ministério Público do Estado do Amazonas

O Ministério Público do Estado do Amazonas constitui outro ator estatal que se destaca ao longo desta história. É inegável o esforço, da parte de algumas promotorias, no sentido de atuar na problemática da água desde o período em que ocorreu a privatização, colaborando para fornecer um quadro jurídico à luta pela água em Manaus.

Se a pesquisa sobre a privatização do abastecimento de água e esgoto implica tratar sobre a importância dos bens públicos, é necessário reconhecer a atuação do MP-AM, pois faz parte de seu papel instaurar procedimento administrativo e inquérito civil, assim como propor ação civil pública:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico e a outros interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos; b) para apurar atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional do Estado e dos Municípios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido, podendo requerer a indisponibilidade dos bens do indiciado, na forma da Lei.¹⁸⁴

É dentro desta prerrogativa que o MP-AM acompanha o desenvolvimento da política de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus, inscrevendo a sua atuação como ator estatal na disputa pelas águas da Amazônia. Embora circunscrito à legislação de um Estado configurado pela economia capitalista, situado na periferia do mundo em desenvolvimento, o MP-AM flagrou em diversas ocasiões o poder concedente atuando em favor da concessionária e em detrimento do bem comum. Já relatadas no capítulo 5º desta tese, entre as ações desempenhadas pelo MP-AM, destaca-se a guerra judicial travada com o poder concedente por ocasião da privatização, em que as ações financeiras da estatal Manaus Saneamento foram colocadas à venda na antiga Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Para os promotores do MP-AM, “o processo de privatização está eivado de vícios que comprometem de forma irremediável a sua legalidade”.¹⁸⁵

Um dos principais questionamentos do MP diz respeito à cláusula do Edital de venda, que permitiu ao poder concedente atuar “complementar e eventualmente, inclusive financeiramente, na renovação dos equipamentos e ampliação de instalações, visando acelerar ou ampliar o cumprimento das metas por parte da concessionária”. Essa possibilidade foi considerada incoerente pelos promotores, uma vez que a principal justificativa apresentada pelo Governo para a venda da Manaus Saneamento foi justamente a dificuldade de o Estado manter os investimentos exigidos pelo setor. Ao possibilitar a utilização de recursos públicos para a ampliação das redes, a cláusula permitiu onerar a máquina pública em benefício da empresa que tem a obrigação contratual de investir no sistema. Sobre este aspecto, um dos promotores do Ministério Público frisa em uma entrevista:

¹⁸⁴ Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar, nº 011, 17 dez. 1993), Art. 3º, Inciso IV, Disponível em: <<http://www.mpam.mp.br/>>, acesso em: 06 jul. 2018.

¹⁸⁵ REDAÇÃO. Governo cassa liminares. **Acrítica**. Manaus, 05 Abr. 2000. Economia, p. A13.

Esta parte do contrato de concessão, de como foi feito, os vícios que tiveram no Edital, tudo consta na sentença. Você vai ler a minha apelação e lá tem a apelação deles também (Concessionária) com relação ao que foi contra eles. É a cláusula do poder público continuar investindo. Eu vendo a minha empresa pra ti, mas eu continuo botando dinheiro na tua empresa, como se ela fosse minha. Então é muito fácil para estes caras. O Estado botar dinheiro em cima de uma coisa que não é mais dele. Só isso dá para o senhor fazer um livro de mil páginas com relação a isso. Esta cláusula que foi julgada a nosso favor, se a sentença for mantida, vai dismantelar a empresa porque o Estado já fez vários investimentos no sistema de abastecimento. Se tornarem esta cláusula nula a empresa vai ter que devolver para o Estado todos os investimentos que foram feitos depois da concessão. E a questão das metas, o assunto crônico disso, o cancro, o tumor deste negócio chama-se esgoto. Eles não fazem o esgoto. A gente não ver ninguém cavando pra fazer esgoto. Passou o verão todinho e não fizeram. Agora, chegou o inverno, agora que não vão fazer mesmo.¹⁸⁶

Na entrevista, o promotor refere-se às ações impetradas pelo Ministério Público contra a Poder Municipal e a Concessionária, destacando a ilegalidade do contrato que permite que o Estado continue investindo nos serviços de responsabilidade da empresa. A cláusula em questão gera uma situação em que os custos dos serviços são pagos pela população, enquanto os lucros são apropriados pela empresa privada. Além disso, o promotor destaca o problema das metas a serem atingidas pela concessionária no que diz respeito ao serviço de esgotamento sanitário, que atinge uma cobertura muito reduzida da cidade.

Em 2013, o MP se deparou diante de um extenso histórico de ineficiência da concessionária, sendo obrigado a protocolar uma Recomendação Oficial ao poder concedente. Neste documento o MP resgatou um conjunto de ações inadequadas realizadas ao longo do período de concessão, dentre as quais se destacam: o não cumprimento das cláusulas do contrato de concessão por parte da concessionária; a redução das metas dos serviços de água e esgoto; as prorrogações indefinidas dos prazos de construção de obras; a falta de investimento da empresa para atender os planos acordados; a prática corriqueira do poder concedente em ignorar as multas recomendadas pela Agência Reguladora; a imposição do aumento da tarifa de esgoto; a exclusão em massa de beneficiários da tarifa social; e, os investimentos milionários realizados pelo poder público nos sistemas de água e esgoto (PROAMA). Diante deste leque de contradições, o MP registrou:

¹⁸⁶ Ferráz (nome fictício), Promotor do Ministério Público Estadual, Entrevista realizada na sede do MP, em 04 de maio de 2016.

A condescendência do poder público com a *inércia* e a *inadimplência* da empresa concessionária, beneficiada ao longo dos anos às custas do sofrimento da população, em especial, daquelas que residem nas zonas Norte e Leste do município (MP-AM, Recomendação nº 001/2013).¹⁸⁷

O documento recomendou o retorno aos cofres públicos dos recursos empregados para a construção do PROAMA, a partir do momento em que este fosse integrado ao sistema de abastecimento geral, realizado pela concessionária. No entanto, esta recomendação não foi atendida, pois atualmente ainda há denúncias salientando que a concessionária opera o sistema gratuitamente.¹⁸⁸ Outra recomendação refere-se à implementação da tarifa social em benefício dos usuários de baixa renda. Para justificar esta recomendação, o MP recorre à Resolução 64/292, com a qual a Organização das Nações Unidas reconhece que “a água é direito essencial à vida humana, cujo acesso além de concretizar o princípio da dignidade humana, é mecanismo de combate à pobreza, objetivo este inserto no art. 3º, da Constituição Federal”.

A atuação do MP, inserindo no âmbito judicial as incoerências do poder concedente e das concessionárias, mostra a ambiguidade entre o poder privado e o poder público, caracterizando as relações de favorecimento e clientelismo em detrimento dos interesses da população. Mesmo contribuindo significativamente na configuração da política de abastecimento de água em Manaus, o MP ainda encontra-se enfraquecido no Estado do Amazonas.

O promotor Edilson Martins (Promotoria de Defesa do Patrimônio Público), em uma entrevista à imprensa local¹⁸⁹, fala sobre os principais desafios do MP do Amazonas, destacando a falta de estrutura para realizar as investigações. O Promotor esclarece que há necessidade de profissionais, peritos, técnicos, contadores, engenheiros, profissionais habilitados e bem pagos para atender as demandas da sociedade local.

¹⁸⁷ Texto literal do documento, grifos meus.

¹⁸⁸ EDITOR. Deputado cobra explicação sobre pagamento do empréstimo do Proama. **Portal Amazonas Atual**. 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/deputado-cobra-explicacao-sobre-o-pagamento-de-emprestimo-do-proama/?fbclid=IwAR3x5ShqfroSelftL6wU_tZ5Xq9z7GWqg3QJRADHEz7o1d3A_hW_sgJtpOA>, Acesso em 11 de março de 2019.

¹⁸⁹ ANDRADE, Janaina. MP, Judiciário e TCE têm deficiências no combate à corrupção, diz promotor. **Acritica**, 11 dez. 2016, Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/esta-mos-engatinhando-no-combate-a-corrupcao>>, Acesso em: 06 jul. 2018.

Além da falta de estrutura, o promotor também destaca o fato de o Ministério Público no Amazonas ser bastante incipiente no trabalho de combater a corrupção. Para ele, a instituição está “engatinhando nesta questão do combate à corrupção”. Neste sentido, o promotor reconhece os méritos da lei da improbidade – que combate o crime de lavagem de dinheiro, enriquecimento ilícito, corrupção e peculato – mas adverte que ela tem sido blindada pelo poder judiciário, dificultando, assim, a responsabilização dos gestores públicos e obrigando o MP a trabalhar paralelamente com o crime.

Outro desafio identificado pelo promotor diz respeito à morosidade do poder judiciário,¹⁹⁰ assim como o reduzido acesso das populações mais pobres à justiça. Para ele, há “uma dívida muito grande com a sociedade neste aspecto”. Embora reconhecendo as melhorias realizadas nos últimos anos, ele assegura que “pobre ainda não tem direito à justiça”. O promotor também qualifica como problemática a relação entre o poder judiciário e o poder político no Brasil, proferindo que “quando a política entra nos tribunais, a justiça sai pela janela”. Mesmo diante destas limitações, é possível perceber a contribuição do MP-AM na configuração da política de abastecimento de água da cidade, no entanto, a sua atuação não pode ir além da denúncia e da investigação dos fatos, cabendo ao poder judiciário a função de julgar e responsabilizar os agentes envolvidos.

7.1.5.

O Poder Judiciário do Estado do Amazonas

Em Manaus, há um consenso por parte da maioria dos atores estatais sobre a privatização como a única solução para a universalização do abastecimento de água e esgoto, apesar da desastrosa gestão até hoje realizada. Uma surpreendente decisão tomada pelo poder judiciário em benefício da empresa diz respeito à autorização para que a concessionária realize a cobrança da taxa de tratamento de esgoto em regiões da cidade onde este serviço não é efetivado.¹⁹¹ Com denúncias realizadas desde 2004, o poder judiciário concedeu uma decisão definitiva a favor da concessionária, em dezembro de 2013, justificando que o valor que deixaria de

¹⁹⁰ Sobre a morosidade do judiciário, o promotor remete às palavras de Rui Barbosa: justiça tardia não é justiça, mas injustiça.

¹⁹¹ Justiça do Amazonas decide manter cobrança da taxa de esgoto em Manaus. **Portal D24am**, 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://d24am.com/noticias/justica-do-amazonas-decide-manter-cobranca-da-taxa-de-esgoto-em-manauas/>>, Acesso em: 07 jul. 2018.

ser cobrado representaria uma quantia excessiva (R\$ 500 mil por mês), podendo ameaçar o equilíbrio financeiro da empresa. Nesta decisão, o Tribunal de Justiça do Estado (TJAM) abdica do seu papel de fazer justiça em prol do bem-comum, priorizando os interesses particulares da empresa, que auferia valores milionários sem realizar os serviços de forma adequada.

Os 15 anos de morosidade no julgamento da liminar que pede anulação da privatização dos serviços de água e esgoto sugerem que o poder judiciário adota a postura privatista percebida na maioria dos outros atores estatais envolvidos na política de abastecimento da cidade. O poder judiciário, mesmo tendo diante de si as irregularidades da venda da subsidiária Manaus Saneamento e o histórico da ineficiência da prestação de serviços das concessionárias, ratifica a transferência dos serviços de água e esgoto à iniciativa privada (TJAM, 2015), legitimando o processo espoliativo realizado pelo capital na cidade de Manaus.¹⁹²

Ao ratificar a venda da Manaus Saneamento, ignorando a maioria dos argumentos do Ministério Público, a ineficiência da empresa privada, a precariedade dos serviços de água e esgoto e o sofrimento da população ao longo do período da concessão, o poder judiciário demonstra ser um instrumento de legitimação do empreendimento capitalista na Amazônia e contribui com o processo de mercantilização da natureza, que transforma os bens comuns e essenciais em produtos de compra e venda, prejudicando os segmentos populacionais economicamente mais vulneráveis.

A atuação do Estado é fator fundamental na produção da cidade à medida que ele realiza vultosos investimentos no tecido urbano, gerando a valorização imobiliária da terra e promovendo a segregação social, expressa nas periferias e nas precárias condições de vida das populações ali instaladas. Considerando as elaborações de Lúcio Kowarick (2009), a privatização dos serviços de água e esgoto constitui uma das expressões da espoliação urbana em curso na cidade de

¹⁹² Na sentença judicial, o poder judiciário, procurando atenuar a exposição do processo espoliativo em curso, anula a cláusula do contrato de concessão que permite ao poder concedente “atuar complementar e eventualmente, inclusive financeiramente, na renovação dos equipamentos e na ampliação das instalações, de modo a acelerar ou ampliar o cumprimento das metas”. Para o judiciário, esta cláusula sugere a realização de uma “concessão maquiada”. A empresa recorre à anulação judicial, portanto, a cláusula ainda continua valendo, sem nenhuma sentença definitiva sobre a questão.

Manaus, realizada com o apoio do Estado. Ao legitimar a privatização desses serviços, o Estado, através de suas diversas instituições, contribui no processo de acumulação de riqueza e na perpetuação das condições de subcidadania, mas, ao mesmo tempo, ele se depara com a necessidade de se legitimar perante a sociedade, buscando aparecer como “agente ecumênico”, que zela pelos interesses de todos e procura projetar-se como uma entranha geradora do bem comum. Trata-se de mais uma das atuais contradições configuradoras do Estado: ao se transformar no principal agente propulsor da produção, organização e gestão das cidades, o Estado passou a ser depositário de um conjunto de contradições em que se condensam interesses e para onde se dirigem conflitos e pressões por benfeitorias urbanas (KOWARICK, 2009).

Nos seus estudos sobre a globalização, Milton Santos (2015a) salienta que o mercado, capitaneado pelas grandes empresas, precisa de um Estado flexível aos seus interesses, exigindo uma reconfiguração mais fluida. Para este autor, não é que o Estado se torna ausente ou se torna menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante. Perante este cenário, Santos vislumbra um verdadeiro retrocesso quanto à noção de bem público e de solidariedade, do qual é emblemático o encolhimento das funções sociais e políticas do Estado com a ampliação da pobreza e os crescentes agravos à soberania, enquanto se amplia o papel político das empresas na regulação da vida social.

Harvey (2014) corrobora este argumento, assinalando que o papel do Estado em um contexto de avanço das práticas e políticas neoliberais consiste em criar e preservar uma estrutura institucional a elas apropriada, sendo necessário muitas vezes instituir mercados onde ainda não existe (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado da saúde, a segurança social ou a poluição ambiental). Para Milton Santos (2015a), as privatizações são a mostra de que o capital se tornou devorante, guloso ao extremo, exigindo sempre mais, querendo tudo. Para este autor, a ascensão das grandes empresas, apoiando-se na tirania do dinheiro e da informação, gera as condições para que a própria política seja feita no mercado, submetendo-se a ele. As empresas privadas assumem trabalhos sociais antes deferidos ao poder público, decretando morte à Política, uma vez que o agir político

perde de vista o conjunto da sociedade, se restringindo ao atendimento de grupos seletos, somente aqueles capazes de corresponderem aos interesses das empresas.

Em Manaus, é possível identificar, ainda que fragmentada, a presença deste movimento democrático. Embora não reunindo as forças necessárias para a realização de uma transformação de grande alcance, as iniciativas da sociedade civil em Manaus sinalizam uma postura de resistência ao capitalista predatório, que para continuar o seu processo infinito de crescimento, busca se apropriar de tudo, transformando-o em mercadoria. Reconhecendo o pluralismo da sociedade civil, que abriga movimentos de diversas tendências políticas e ideológicas, o próximo capítulo abordará algumas das iniciativas que lutam para melhorar a qualidade de vida em Manaus, esforçando-se para que o direito à água seja respeitado sem discriminação social e todos tenham acesso aos bens essenciais para a vida.

8.

A Sociedade civil resiste à privatização da água em Manaus

A privatização do abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus, ao promover a mudança de concepção da água como bem público e social para água como bem econômico, não somente inviabiliza a almejada universalização do acesso a este bem essencial para a vida, mas também restringe a participação e o controle social do setor, colocando a gestão destes serviços nas mãos da iniciativa privada, que tem como principal motivação a geração de lucros.

A história mostra que a universalização destes serviços na Europa e nos Estados Unidos ocorreu nos períodos em que o poder público assumiu a responsabilidade direta pela sua gestão, uma vez que os empresários, com a privatização, não se empenhavam em alcançar este objetivo. Castro (2016) frisa que nos finais do século XIX configurou-se, no mundo ocidental desenvolvido e de forma crescente nos países da periferia capitalista, uma cultura de caráter universalista, compartilhada por setores pertencentes às mais diversas filiações políticas e ideológicas, segundo a qual a provisão de água e a drenagem sanitária – entre outros bens e serviços essenciais – não podiam ficar entregues às forças do livre mercado, mas constituía um dever social e moral que cabia necessariamente ao poder público.

Contrariando o discurso privatizante, que apregoa a incapacidade do Estado em gerir com eficiência os sistemas de água e esgoto, no Brasil contemporâneo, também é possível verificar a atuação do poder público proporcionando com eficiência a universalização destes serviços. Mesmo diante das inúmeras contradições sociais brasileiras, diversas experiências municipais em saneamento indicam que existem alternativas viáveis tanto para o fornecimento privatizado como para as empresas públicas de água que não funcionam bem (ASSEMAE, 2017).¹⁹³ A questão, portanto, não deve ser se é possível um modelo público da água, e sim como se pode concretizá-lo. Entre as múltiplas experiências municipais exitosas,

¹⁹³ Algumas experiências exitosas de gestão pública do saneamento: Araraquara/SP; Blumenau/SC; Brasília/DF; Cacoal/RO; Campinas/SP; Campo Maior/PI; Caxias do Sul/RS; Caxias/MA; Ibitiporã/PR; Itabirito/MG; Itaúna/MG; Ituiutaba/MG; Jaboticabal/SP; Jaraguá do Sul/SC; Jundiá/SP; Jussara/PR; Lucas do Rio Verde/MT; Marechal Cândido Rondon/PR; Novo Hamburgo/RS; Penápolis/SP; Poços de Caldas/MG; Porto Alegre/RS; Rondonópolis/MT; Santo André/SP; São José do Rio Preto/SP; São Lourenço/MG; Uberaba/MG; Uberlândia/MG; Volta Redonda/RJ; Simão/SC.

pode-se trazer o exemplo dos serviços de água e esgoto da cidade de Porto Alegre/RS, que possui uma população de 1.481.019 habitantes. Nesta cidade, o Departamento Municipal de Águas e Esgotos (Dmae), além de captar, tratar e distribuir água à população começou a investir também na captação e tratamento de esgoto, de forma que a despoluição do Rio Guaíba já é um projeto viável. A capital gaúcha que conta com uma população plenamente atendida com o abastecimento de água potável, viu o índice de tratamento de esgoto saltar de 27% para 66% em 3 anos.

Considerado pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) como um exemplo a ser replicado no Brasil, o Dmae, desde 2006, possui o Sistema de Gestão Dmae (SGD), que é um conjunto de frentes destinado a modernizar a gestão, por meio da liderança e das equipes, do aperfeiçoamento dos padrões de trabalho e dos mecanismos de controle de resultados, e que tem por finalidade a melhoria contínua no desempenho dos processos. Dessa forma, o Plano Municipal de Saneamento Básico de Porto Alegre, como determina a Lei nº 11.445/2007, foi consolidado em 2015 com investimentos previstos de mais de R\$ 2,7 bilhões para os próximos 20 anos para a universalização das modalidades de água e esgoto.

Este constitui apenas um exemplo no contexto nacional que indica a possibilidade de o poder público viabilizar a universalização dos serviços de água e esgoto, promovendo a cidadania e a democracia em contraposição à onda privatizadora que limita e impede o acesso de grande parte da população a estes serviços públicos. Na cidade de Manaus, a frustrante experiência da gestão privada dos serviços de água e esgoto tem mobilizado lideranças sociais e coletivos da sociedade civil, revelando a existência de um movimento de resistência à privatização deste setor. A reação dos movimentos populares à privatização destes serviços nasce da percepção de que para a viabilização do acesso universal à água potável é necessário democratizar a gestão do sistema de abastecimento, permitindo um maior controle e protagonismo da população na administração do saneamento.

8.1.

Os movimentos sociais de luta pela moradia na batalha pela água

A luta pelo direito à cidade tem como sujeitos de destaque os movimentos de luta pela moradia, formados na sua grande maioria por moradores das periferias que travam uma constante luta pela sobrevivência diante das políticas públicas, que os excluem dos direitos básicos, obrigando-os a viverem em precárias condições de vida. Entre as reivindicações dos movimentos de luta pela moradia, encontram-se aquelas direcionadas ao saneamento básico, seja referente ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário ou manejo dos resíduos sólidos. De fato, estes serviços são essenciais para se criar um ambiente de moradia adequado, onde se usufrui de uma saudável qualidade de vida na cidade.

Lúcio Kowarick (2009) identifica, na Grande São Paulo, a atuação dos movimentos de luta pela moradia, principalmente a partir da década de 1970. Nesta época, de acordo com este autor, em articulação com os movimentos operário-sindicais, emergiram movimentos que se aglutinavam em torno das reivindicações de acesso à terra, moradia e bens de consumo coletivo (transporte, água, esgoto, creches e outros bens básicos para a vida nas cidades), adquirindo cada vez mais visibilidade social e política, frente às consequências da exploração do trabalho e da espoliação urbana.

Neste sentido, em vários pontos da Metrópole despontaram grupos e associações que discutiam as condições espoliativas da vida cotidiana, pressionando de múltiplas formas os poderes públicos e, mais do que isso, trazendo à tona problemas que forjaram uma consciência de exclusão que passou a ser elo de reivindicações entre os moradores de numerosos bairros das periferias de São Paulo. Naquela época, em grande parte devido à ação da Igreja católica por intermédio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), clubes de mães, associações de jovens e outras articulações ligadas às pastorais católicas, as pessoas passaram a se reconhecer, a perder o medo de pensar e agir e, de forma embrionária e fragmentada, começaram a esboçar um campo de resistência e organização popular.

É neste contexto que os movimentos por moradia ganham legitimidade social e política, uma vez que as invasões de terra para construir um barraco tornaram-se, para crescente número de pessoas, a única forma que desempregados,

subempregados e trabalhadores mal remunerados encontravam para subsistir em São Paulo. Kowarick (2009) ainda esclarece que, nos bairros, auxiliados por profissionais em cujo meio se mesclavam ativistas de várias tendências políticas e onde se verificavam a presença de agentes da Igreja Católica, em vários locais não só se reivindicava dos órgãos estatais serviços e equipamentos públicos, como também se discutia questões comunitárias, geradoras de uma nova sociabilidade que trazia à luz um discurso que reinterpretava os amplos e profundos problemas coletivos. Essas aglutinações urbanas, de um lado, não davam as costas para o Estado, pois dele exigiam serviços e equipamentos e com ele estavam em constante conflito e negociação. Por outro lado, procuravam criar formas de representação e de gestão que se apoiavam numa participação ampliada.

A interface destes coletivos com o Estado tem razão à medida que este, através de vultosos investimentos, exerce papel fundamental na produção das cidades, sendo responsável pelos processos de especulação imobiliária e segregação social. Portanto, se de um lado, o Estado contribui no processo de acumulação de riqueza e na reprodução do pauperismo, regulando as condições de trabalho e de remuneração, de outro lado, ele gera os bens de consumo coletivos essenciais à reprodução urbana dos trabalhadores. Segundo Kowarick (2009), a espoliação urbana decorre do processo de acumulação do capital, mas também da dinâmica das lutas e reivindicações em relação ao acesso à terra, habitação e bens de consumo coletivo. Dessa forma, a questão fundamental reside na capacidade dos vários grupos e camadas sociais de pressionar e obter do Estado esses elementos básicos para sua sobrevivência nas cidades. Em Manaus, este poder de pressão proveniente da organização social é percebido atualmente por um morador da zona leste da cidade, que se expressa nos seguintes termos:

Se eles são servidores, se eles estão ali pra servir a população, eles têm um contrato para manter a água nas torneiras. Eles são bem pagos pra isso. Aí eles fazem o que der pra fazer. Vamos manter água pra zona tal. Já essa zona aqui, a gente vai dar uma segurada porque o povo é mais leigo. Vamos deixar aqui porque o povo é mais periférico. Vamos deixar aqui de lado porque esse povo aqui não tem um representante importante. Aí vão deixando aquele povo. Eles vão se mantendo com essas irregularidades por quê? Justamente porque existe esse lado preso entre um e o outro. A grande arma do político que não tem compromisso é a falta de organização do povo. É a falta de organização das comunidades. É a grande arma que eles têm! Se eles chegarem aqui e encontram pessoas que falam coisas inteligentes, pessoas que participam em um debate, pessoas que vão a um movimento reivindicar os seus direitos, ali não é um espaço bom pra eles. É bom aonde eles

chegam e as pessoas ficam iguais a vaquinhas de presépio. O que eles disserem está bom. É bom pra eles assim. Então, quando eles chegarem num lugar que tiver pessoas que saibam se expressar, pessoas que conheçam dos direitos, eles não permanecem ali por muito tempo.¹⁹⁴

Este depoimento demonstra a consciência do informante em reação à importância da organização social para a conquista de direitos e para fazer valer os direitos já instituídos. O informante visualiza serviços mais precários nas periferias, onde não há organização social e cuja população é tida como “leiga” ou “vaquinhas de presépio”, indicando uma vida subalterna e resignada com a precariedade de suas condições. A desmobilização da população é considerada pelo morador como uma grande arma para os poderes políticos e econômicos hegemônicos. Para ele, a organização da população é elemento necessário para se conseguir melhores condições de vida.

Em Manaus, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLP) constituem os dois principais movimentos sociais voltados especificamente para a reivindicação da moradia popular, tomando posição explícita contra a mercantilização do abastecimento de água e esgotamento sanitário. De forma resumida, serão abordadas as ações destes movimentos na cidade de Manaus, a partir do ano 2000.

8.1.1.

A União Nacional por Moradia Popular em Manaus (UNMP)

A União Nacional por Moradia Popular nasceu em resposta ao déficit de moradia ocasionado pela rápida urbanização do Brasil nas décadas de 1970 e 1980. Espelhando-se nas experiências do Uruguai, Chile e Argentina, um grupo de lideranças urbanas, junto à população sem teto, busca estabelecer parceria com o Estado visando à construção de moradias populares para equacionar o problema do déficit habitacional brasileiro. Este início do movimento é descrito por uma das coordenadoras, em entrevista realizada numa ocupação da UNMP, situada no centro de Manaus:

A União nasce na década de 1980, em São Paulo e Minas Gerais, fruto de alguns acadêmicos, que conheceram a experiência do Uruguai, de comunidades construídas pelo próprio cidadão e consórcios para compra de terrenos. As experiências

¹⁹⁴ Carlos (nome fictício), casado, mora há 25 anos no bairro Mauazinho (Zona Leste). Entrevista realizada em 23 de junho de 2016.

do Uruguai, Chile e Argentina são trazidas para o Brasil e se fortalecem em São Paulo, no governo da Erundina, ou seja, a possibilidade de um movimento, em parceria com o Estado, construir casas populares e habitações para o povo sem teto. A União tem um lema. Não é construir casa, é construir cidadania. Não é só ter casa. Tem que ter casa, tem que ter saneamento básico, tem que ter direito à cidade. Então, vem uma organização, uma luta que não dispensa a ocupação, que não dispensa o zelo pelo mais necessitado. É o que diferencia do comércio da invasão, é o que diferencia a ideologia da União. Ela nasce com muito apoio da Igreja Católica em São Paulo, com Dom Paulo Evaristo Arns. Ainda existem fundadores da União. Eles gostam muito de toda a ideologia. Dom Paulo Evaristo defende muito esta causa, ele está muito ligado a esta causa de ter moradia, de ter saneamento básico, de ter dignidade, escola. Então, a União, em São Paulo, trabalha muito esta questão do direito à cidade.¹⁹⁵

O relato indica que o problema do déficit habitacional não se restringe ao Brasil, mas é fruto de um modelo social e econômico injusto adotado em toda a América Latina, provocando o surgimento de movimentos sociais por toda a região. No entanto, a novidade trazida pelo relato diz respeito à experiência partilhada entre os países onde as populações sem teto assumem o protagonismo de enfrentar o déficit habitacional através da construção de casas populares.

Apoiada pela Igreja Católica e pela Prefeitura de São Paulo, a UNMP não se contenta em construir casas, mas visa construir cidadania. Nesta perspectiva, os indivíduos se retratam como sujeitos de direitos, que implica concretamente ter acesso à moradia, ao saneamento básico, à escola, enfim, o direito à cidade. O fragmento da entrevista também mostra que a UNMP estabeleceu interface com o Estado desde a sua origem. Se por um lado, esta relação com o Estado implica confronto à medida que se luta contra um modelo político, econômico e social injusto e excludente, por outro lado, esta relação com o Estado se processa mediante pressões e diálogos visando obter dele os elementos básicos para a sobrevivência na cidade.

Iniciando a sua articulação em 1989, a UNMP consolida-se a partir do processo de coleta de assinaturas para a aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 11.124/05, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para o qual recolhe 1 milhão de assinaturas em todo o Brasil, principalmente nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná. O FNHIS é um fundo de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentá-

¹⁹⁵ Entrevista com a coordenação estadual do movimento no Amazonas (21 de fevereiro de 2018).

rios para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. O FNHIS é composto por recursos do OGU (Orçamento Geral da União), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS e outros recursos que lhe vierem a ser destinados. Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios que firmarem Termo de Adesão ao SNHIS¹⁹⁶.

A origem da UNMP tem forte relação com o apoio da Igreja Católica, principalmente Dom Paulo Evaristo Arns,¹⁹⁷ que apoiava as iniciativas de luta pela dignidade humana, através da melhoria das condições de vida para as populações mais pobres. A luta pela moradia popular na década de 1980 era uma das principais reivindicações sociais assumidas pela Igreja, através da atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). A forma de organização da UNMP tem uma forte influência das CEBs, de onde se originam grande parte de suas lideranças. Neste sentido, o processo de deliberação é direto, de baixo para cima e consultivo. Trabalha-se com grupos de base nas regiões metropolitanas e se articulam regionalmente nos principais polos dos Estados. Os Estados são representados na instância nacional.¹⁹⁸

No seu estatuto social, a UNMP autodefine-se como: uma associação civil, sem finalidade lucrativa, de cidadãos e cidadãs oriundos dos movimentos populares que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, defesa do direito à moradia, autogestão e reforma urbana, com vistas à eliminação da exploração, da dominação, da opressão, da desigualdade social, da injustiça e da miséria, trabalhando pelo fim do déficit habitacional e pela modificação das péssimas condições de vida dos Sem Teto em nosso país e no mundo (Estatuto Social).

Sediada na cidade de São Paulo (bairro Barra Funda), a atuação da UNMP tem como princípio ser uma organização popular autônoma, democrática, apartidária, dedicada à busca de alternativas para política habitacional popular junto ao

¹⁹⁶ Sobre o FNHIS: <<http://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FNHIS/detalhe/sobre/>>.

¹⁹⁷ Dom Paulo Evaristo Arns (1921-2016), nasceu em Forquilha (SC) e foi o quinto arcebispo de São Paulo. Sua atuação pastoral foi voltada aos habitantes da periferia, aos trabalhadores, à formação de Comunidades Eclesiais de Base nos bairros, principalmente os mais pobres, e à defesa e promoção dos direitos da pessoa humana.

¹⁹⁸ Cf. Portal do movimento: <<http://www.unmp.org.br/>>, acesso em: 21 ago. 2018.

setor público ou privado, sempre lutando pelos interesses da população de baixa renda. O movimento tem a autogestão como uma das principais orientações de atuação. A experiência da autogestão foi assumida pelo movimento, no final da década de 1980, com o apoio do governo de Luiza Erundina (PT). Nesta época, a Prefeitura doou terras para os movimentos populares construírem suas casas.

A produção social da moradia (autogestão) é a experiência em que a produção ou a urbanização de uma área ocorre sob o controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas. É a própria comunidade gerindo o processo da produção da solução de sua habitação. Trata-se do controle em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas na construção de comunidades atuantes que lutam por seus direitos e promovem a melhoria da qualidade de vida para todos.¹⁹⁹ Sobre a prática da autogestão, a coordenadora estadual ressalta:

Nós defendemos a autogestão, a administração de todos, da Direção, da Entidade, da Coordenação. Os moradores têm que participar, têm que construir o processo, têm de fazer mutirão para a construção das casas para diminuir os gastos. O que a gente consegue economizar com o mutirão, a gente consegue aumentar mais um metro na casa. É uma linha que é difícil no Brasil. Muito mais fácil na Argentina, no Chile, no Uruguai. Demos passos ainda muito pequenos na cidade de Manaus, onde é muito forte a cultura do comércio da terra.²⁰⁰

A autogestão não deve ser confundida com a mera “autoconstrução” ou “mutirão”, embora estes representem importantes instrumentos de barateamento das construções e para o domínio da técnica construtiva. A autogestão, para o UNMP, diz respeito à forma de construir um socialismo a partir das mãos e da organização popular. Um processo que visa também à transformação do que seria lucro para as empresas em conforto e dignidade para as famílias envolvidas.²⁰¹

A ênfase na autogestão faz da UNMP um promotor das práticas participativas a serem adotadas no gerenciamento dos serviços públicos, visando à demo-

¹⁹⁹ Jornal da União. Edição Especial, IX Fórum Social Mundial, Janeiro de 2009.

²⁰⁰ Entrevista com a coordenação estadual do movimento no Amazonas (21 de fevereiro de 2018).

²⁰¹ Jornal do XII Encontro Nacional. Edição Especial, nº1, 24 – 27 de novembro de 2011.

cratização dos bens essenciais para a vida, uma vez que eles serão universalizados somente a partir do momento em que a população, principalmente a parcela mais marginalizada, passe a influenciar nas decisões e no seu funcionamento. De fato, quando a democratização significa um maior controle político por parte dos grupos marginalizados e pobres, aumentam as possibilidades de que suas necessidades sejam satisfeitas (BALANYÁ et al. 2007). Petrella (2002) ressalta que o problema da água é, sobretudo, um problema de democracia e de solidariedade. De acordo com este autor, se as sociedades humanas, a partir das comunidades de base para cima, não forem orientadas por uma cultura e práticas democráticas, baseadas na solidariedade, a própria água se tornará uma fonte de desigualdade e injustiça social.

Atualmente, a UNMP está presente em 19 Estados no território nacional, sendo organizado nacionalmente a partir da seguinte estrutura: Encontro Nacional, Coordenação Nacional, Coordenação Executiva, Conselho Fiscal e Comissão de Ética. A UNMP é filiada à Central de Movimentos Populares (CMP), ao Fórum Nacional da Reforma Urbana e à Coordenação dos Movimentos Sociais. Em nível internacional, é filiada à Secretaria Latino-Americana de la Vivienda Popular e à Coalizão Internacional do Habitat. Além de estar organizado no Amazonas, a UNMP atua em outros Estados da Amazônia: Pará, Rondônia e Tocantins.

A UNMP se institucionalizou no Amazonas em 2011, tendo como organização embrionária um coletivo feminista que lutava contra a violência às mulheres da cidade de Manaus. A coordenadora relata este processo na seguinte fala:

Eu sou uma das lideranças da União. Nós militávamos num movimento de combate à violência contra as mulheres e nos organizamos em Santa Etelvina, com um grupo de mulheres professoras e eu estava no meio. Quando as mulheres vinham nos procurar, elas vinham com a cabeça arrebitada. Elas vinham da ocupação. Então, a gente ia lá. Quando a gente chegava à ocupação, tinha o problema da cabaça quebrada e tinha o problema da moradia, o risco da reintegração de posse, de despejo. Então, a gente começou a atuar de forma mais organizada por ter uma certa noção de direitos, por ser militante, por ser ativista, por defender os direitos humanos. Por ter uma certa noção de direitos a gente entendia e entende que, se a terra não cumpre a função social, tem que dizer isso ao juiz, tem que fazer uma petição para o juiz. Não é simplesmente ocupar, pegar o povo, vender o lote para o povo por mil ou dois mil reais e depois o cara chega com a reintegração e sair correndo e a liderança é a primeira a correr. As ocupações estavam lá, nós não fazíamos ocupações. Nós fazíamos o que? Quer ajuda, então parem de vender terra. A gente ajuda. Então, deu certo uma primeira intervenção nossa

chamada Bom Jardim, junto com a Cáritas Arquidiocesana e o Dino, o Adinamar.²⁰²

Chama a atenção, neste relato, a importância que teve o conhecimento dos direitos para a organização do movimento em Manaus, servindo de instrumento de luta pelo acesso aos serviços urbanos. As ocupações, fruto da necessidade de moradia, começaram antes do contato com o Movimento, mas eram iniciativas frágeis e sujeitas aos interesses oportunistas (mercado da invasão e moeda eleitoral).²⁰³ Com a chegada do Movimento elas se fortaleciam, ganhavam organização e capacidade de negociação com os poderes públicos e seus representantes.

Além disso, é notável como aparece no discurso da coordenadora a relação de complementariedade entre algumas demandas sociais, de forma que o coletivo de mulheres, que lutava contra a violência feminina se engaja na luta pela moradia, tendo em vista uma necessidade básica das mulheres sem teto. O coletivo local de mulheres, ao constatar a violência feminina e a falta de moradia para as vítimas, busca se articular com outros grupos sociais e associações visando à conquista da moradia junto aos poderes públicos. Dessa forma, a articulação entre os coletivos constituiu o primeiro passo para a homologação do movimento no Estado, começando em Manaus, mas posteriormente estendendo-se para Boa Vista dos Ramos, Santo Antônio do Iça, Manacapuru e Presidente Figueiredo.

Em Manaus, a primeira intervenção bem-sucedida da UNMP chama-se “Bom Jardim”, realizada em parceria com a Cáritas Arquidiocesana. Trata-se do processo de ocupação e negociação de um prédio urbano, localizado no bairro de Santa Etelvina, zona norte da cidade. A segunda intervenção diz respeito ao primeiro projeto do FHNIS (Fundo de Habitação Nacional de Interesse Social), na cidade. Realizada, também com o apoio da Cáritas Diocesana, a intervenção consistiu na ocupação e negociação de um conjunto de sobrados, chamado “Deus é Fiel”, situado no mesmo bairro da ação anterior. Outra conquista do UNMP refere

²⁰² Entrevista com a coordenação estadual do movimento no Amazonas (21 de fevereiro de 2018).

²⁰³ Em meio à luta coletiva deflagrada pela população pobre para garantir o acesso à terra urbana, existe a denominada “indústria da invasão”. Esta envolve uma complexa rede de relações que inclui desde políticos populistas, proprietários de terras, empresários da construção civil, líderes de invasão e grupos que usam a terra para a especulação. Os agentes envolvidos na “indústria da invasão” buscam obter vantagens pessoais, políticas e financeiras. Neste sentido, estimulam a “invasão de terras”, para atingir seus objetivos, longe de ser a garantia de moradia para a população de baixa renda (BENTES, 2014).

ao Projeto Residencial Orquídeas, que prevê a construção e a entrega de 600 unidades do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), orientado para a população de baixa renda (até R\$ 1.600,00 reais). Apesar da fragilidade do Programa MCMV, há grande mobilização do Movimento em torno desta demanda, liderada pelo coletivo do Movimento de Mulheres por Moradia Orquídeas.

As intervenções do Movimento, que acontecem, sobretudo, nas zonas Norte e Leste da cidade, sempre têm como principal suporte os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentado sob a forma da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Trata-se de fazer valer a função social da propriedade urbana, em uma cidade com alto índice de especulação imobiliária e apresenta um déficit habitacional de 128 mil moradias. Nesse sentido, o Movimento entende as necessidades sociais como direitos de cidadãos, utilizando argumentos jurídicos para justificar suas exigências. Usando argumentos baseados em direitos, o Movimento procura consolidar a concepção de que os moradores das periferias são portadores de direitos tanto quanto qualquer outra classe de cidadãos. Este processo é descrito pela coordenadora do Movimento:

Então a gente já tava envolvido da luta. A gente tava agindo de forma correta porque a gente buscava conversar com o poder constituído, conversar com o juiz, com a justiça. Dizer que tem na Constituição os artigos 182 e 183, que diz que o espaço, a terra, o prédio que não cumpre com a função social tem que ser desapropriado para o fim de habitação de interesse social, tem que ter utilidade, tem que dá utilidade àquela terra, tem que dá utilidade a esse prédio. Então, a gente diz para o juiz: tá aqui a petição. Eu ajudava a construir as petições, nesta linha. Um advogado nos ajudou, depois outros advogados nos ajudaram a fazer esses processos. E a gente passou a ir ganhando. Dessa forma, tínhamos força, tínhamos associações, tínhamos outros movimentos, que podiam se agrupar para trazer a União para o Amazonas.²⁰⁴

A ação do Movimento não se reduz à mera construção de casas, mas implica um trabalho de organização de base, abrangendo a formação, o cuidado com a saúde e a construção de um processo participativo em um diálogo com o Estado. Segundo a coordenadora, “a União tem um lema. Não é construir casa, é construir cidadania. Não é só ter casa. Tem que ter casa, tem que ter saneamento básico, tem que ter direito à cidade”. Sob esta perspectiva, a cidadania abordada pelo Movimento não se limita à construção de moradia, implica lutar pelo reconhecimento perante o Estado e a sociedade, recorrendo ao exercício do direito.

²⁰⁴ Entrevista com a coordenação estadual do movimento no Amazonas (21 de fevereiro de 2018).

Importa salientar a significativa atuação das mulheres na UNMP-Manaus, lutando pelo direito à moradia adequada, provida dos serviços básicos de saneamento. Os serviços de água e esgoto domésticos constituem fortes preocupações na vida cotidiana das mulheres, uma vez que a falta e a precariedade destes serviços as atingem diretamente. Em estudo sobre o impacto da privatização da água sobre as mulheres de Manaus, Edna Castro (2008) frisa que elas são as que mais sofrem com a falta de água. São elas que cuidam do funcionamento da casa, dos filhos e da comida. Em sua pesquisa, a autora destaca:

O fato de carregar água na cabeça ou de empurrar carrinhos com vasilhames por longas distâncias e todos os dias do ano tem trazido para elas problemas sérios de saúde. Dentre as principais reclamações, encontram-se a de “útero caído”, e algumas tiveram que se submeter à cirurgia devido ao esforço despendido em carregar água. As mulheres se queixam ainda de “veia quebrada”, ou “lombinho nas costas” que chamam de “jabuti”, problema na coluna e “bico de papagaio” (CASTRO, 2008, p. 46).

A autora ressalta que tudo isso são doenças acarretadas pela falta de água, além de outras doenças que são transmitidas por causa da qualidade ruim da água como malária, dengue e hepatite. A pesquisadora ainda destaca que a necessidade de fazer a gestão da água impede as mulheres de terem uma vida regular de trabalho, pois sua disponibilidade ao trabalho remunerado fica prejudicada. Esta situação explica o especial interesse das organizações feministas no problema da falta de água, levando-as a entrarem em conflitos com a gestão privada da água realizada na cidade.

O impacto da falta de água e saneamento na vida das mulheres já foi percebido também por David Hall e Emanuele Lobina (2006), em estudos sobre a influência da privatização dos serviços de água em países em desenvolvimento. Estes autores ressaltam que, de modo geral, matrículas de meninas na educação aumentam à medida que se instalam latrinas nas escolas e a melhoria das fontes de água segura libera as mulheres de passar muitas horas do dia carregando água para casa, prejudicando o seu desenvolvimento profissional. Os autores constataam esta realidade com preocupações, pois observam que o setor privado, posto como a única saída para se atingir a universalização destes serviços, não tem realizado os investimentos necessários, mantendo a precariedade dos serviços em vários países e gerando fortes insatisfações quanto ao alcance de metas. A preocupação dos

autores é motivada pela diminuição dos investimentos de agências multilaterais e bancos internacionais de financiamento, que deixaram de enviar recursos para os estados nacionais que precisam ampliar as suas redes de água e saneamento, argumentando a pretensa eficiência da iniciativa privada.

Ao focar sua principal demanda na conquista da moradia digna e na função social da propriedade urbana, a UNMP sugere a realização de uma gestão participativa e mais integrada entre os diversos setores do sistema público (planejamento urbano, mobilidade urbana, saúde, educação, saneamento e meio ambiente), tendo como parâmetro o direito de todos os moradores da cidade de usufruírem adequadamente dos serviços urbanos. Esta postura leva o Movimento a se opor à privatização, uma vez que esta não permite a participação da população na gestão da água, tornando-a monopólio de uma empresa privada, que é indiferente à realidade urbana da região. Este pensamento é expresso pela coordenadora do Movimento na seguinte fala:

Nós vivemos em cima do maior aquífero e ao lado do maior rio e as pessoas não têm água. Não têm água por um crime destes governos que se sucedem, que não garantem esse direito e vendem para uma empresa, que era francesa, mas agora eu não sei quem tá lá na Manaus Ambiental. Lá é como se fosse um outro mundo. Para entrar ali, tem que desmontar o carro todo, como se a gente fosse carregar uma água que é nossa. Uma empresa podre que atua na Manaus Ambiental. Então, isso está muito ligado às carências de quem não tem moradia e não tem emprego. Então, as pessoas se desesperam, se desesperam. Só Jesus na nossa vida mesmo!²⁰⁵

Em um movimento social que tem a autogestão como princípio condutor são compreensíveis as razões da rejeição à privatização da água e do esgoto em Manaus. A gestão privada da água em Manaus estabelece uma grande distância administrativa em relação à população e, conseqüentemente, uma forte restrição à participação social nas decisões sobre os serviços. Isso contribui para uma maior alienação da população em relação às riquezas da terra e consolida as condições de subcidadania em Manaus.

²⁰⁵ Entrevista com a coordenação estadual do movimento no Amazonas (21 de fevereiro de 2018).

8.1.2.

Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM)

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, com representante de 13 estados brasileiros. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagrados principalmente na década de 1980. Entre os vários organismos, o Movimento teve como apoiadores a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Cáritas e a Central de Movimentos Populares. Hoje, além de contar com o apoio destes, o MNLM também tem parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e vínculo com o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

O objetivo central do MNLM é a solidariedade na luta pelo espaço urbano, numa ação orgânica em conjunto com o MST, além das lutas pela terra, pelo lote, pela casa, pelo saneamento básico e demais necessidades da população.²⁰⁶ Assim, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia busca estimular a organização e articular nacionalmente os trabalhadores sem tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, visando à unificação de suas lutas, pela conquista de uma política habitacional de interesse social com reforma urbana que garanta a universalização dos direitos sociais, que se concretizam em saúde, transporte, educação, saneamento básico ambiental, preservação do meio ambiente, trabalho e participação popular, contribuindo para a construção de uma sociedade socialista, igualitária e democrática.

O MNLM está presente em 18 estados do Brasil, mas organizado em 15 deles e no Distrito Federal.²⁰⁷ Esta organização no nível nacional é considerada elemento importante para o desenvolvimento local do movimento, uma vez que consolida o sentimento de pertença e serve de suporte para guiar as ações locais, imprimindo uma orientação comum ao longo do território nacional. Isso é indicado em uma entrevista com a coordenadora estadual do Movimento.

²⁰⁶ Informativo – Online. MNLM Amazonas. Vol. 1, Ano 2012. Acesso em: 30 nov. 2018.

²⁰⁷ O MNLM encontra-se organizado nos Estados do Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba e Rio Grande do Sul.

O know-how nacional, essa experiência que viemos acumulando ao longo de vinte anos. Esta troca de experiência é muito boa para a organização local. Isso é óbvio. Se você tem uma dificuldade local, você pergunta: como foi lá no Tocantins? Como o pessoal do Maranhão, do Rio de Grande do Sul, que têm mais tempo de movimento, está agindo? Então, isso é que é bom em pertencer a um movimento. Este pertencimento foi muito frutífero para a gente dos movimentos, como na comunidade Artur Bernardes, como as ocupações, dos movimentos de base.²⁰⁸

O sentimento de pertença ao movimento nacional, segundo a coordenadora, reforça a organização e a atuação do movimento local, na medida em que este reconhecimento possibilita a troca de experiências entre os Estados da federação. É necessário também assinalar que o reconhecimento entre iguais (portadores das mesmas carências e necessidades), dentro de uma mesma coletividade, promove a projeção da pessoa num plano público, rompendo o isolamento privado (família, parente, amigos e vizinhos). Trata-se da constituição da pessoa na esfera pública através do jogo do mútuo reconhecimento que ocorre internamente, na prática comunitária dos movimentos sociais (DURHAN, 1984). Este processo de reconhecimento mútuo alimenta a militância e estimula os membros a continuar a luta pela moradia.

O MNLM foi oficialmente fundado no estado do Amazonas no dia 16 de março de 2010. A constituição do Movimento em Manaus contou inicialmente na sua formação inicial com Associações Comunitárias, Movimentos populares e CEBs acompanhados pela Cáritas Arquidiocesana de Manaus, tendo como foco de atuação a moradia popular e a reforma urbana. A chegada do MNLM no Amazonas ocorreu num momento muito especial, às vésperas da 4ª Conferência Estadual das Cidades²⁰⁹ e num espaço de celebração com diversas lideranças de base.

Ao longo dos últimos 8 anos, o MNLM realizou muitas conquistas e conseguiu superar muitos desafios em Manaus. Tendo como lema “Ocupar, Resistir para Morar”, uma das principais atuações do Movimento é a realização de ocupações de imóveis e terras urbanas que não cumprem com a sua função social. Trata-se de uma estratégia de pressão para que a reforma urbana realmente seja realizada e o direito à cidade seja implementado, numa cidade que tem 58 mil imóveis

²⁰⁸ Entrevista com membros da coordenação estadual do MNLM, realizada em 01 de março de 2018.

²⁰⁹ A 4ª Conferência Estadual das Cidades ocorreu entre os dias 17 e 18 de março de 2010.

vazios e 22,9% da população sem ter onde morar. A importância dessas intervenções e pressões é assinalada pela coordenadora do MNLM no trecho a seguir:

A gente atua no institucional, no âmbito do controle social, e no âmbito do jurídico, fazendo ofícios, indo até a SUHAB, indo até a SEINFRA, indo até a SEMINF, a gente faz este lado institucional. Mas a gente tem resultado quando a gente faz o lado da reivindicação, da pressão, quando a gente articula os sem teto, quando a gente ocupa a SUHAB, quando a gente fecha uma avenida. É neste momento que a gente tem um maior gancho para a gente poder fazer a negociação com o governo.²¹⁰

Mesmo atuando institucionalmente, através da participação nos órgãos de controle social (Conselho das Cidades e Secretaria do Patrimônio da União) e realizando as intervenções jurídicas, mediando a elaboração de petições para conseguir a posse da terra urbana, o MNLM tem como uma de suas marcas de atuação a realização de mobilizações de rua e ocupações como estratégias para obter diálogo e negociação com o poder público. Em Manaus, o Movimento coordena diversas ocupações, destacando-se três: Irmã Helena (40 famílias), Comunidade Coliseu (1.300 famílias), Ocupação Deus é Fiel (13 famílias). Grande parte da atuação do Movimento se encontra nas zonas Norte e Leste.

Na luta pela reforma urbana, o MNLM, assim como o UNMP, mantém múltiplas articulações com instituições do governo e outras entidades da sociedade civil (Fórum das águas, Cáritas Arquidiocesana, Confederação Nacional das Associações de Moradores), assim como representações em conselhos e coletivos diversos: Conselho Nacional das Cidades, Conselho Estadual das Cidades e Superintendência de Patrimônio da União. O Movimento também tem conquistas no que se refere à aquisição de unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal para beneficiar famílias de baixa renda. Os esforços do MNLM no setor de saneamento básico são percebidos não somente nas articulações com o coletivo do Fórum das Águas de Manaus, mas também na sua preocupação com as políticas públicas que intervêm sobre os igarapés da cidade, tais como o Programa de Saneamento e Intervenção nos igarapés de Manaus – PRO-SAMIM.

²¹⁰ Entrevista com membros da coordenação estadual do MNLM, realizada em 01 de março de 2018.

Importa chamar a atenção para a crescente empatia do MNLM em relação à causa indígena, chegando a integrar representações indígenas na sua coordenação estadual. Esta iniciativa é considerada de grande valor para o coletivo, uma vez que se trata de sintonizar com as populações mais representativas e marginalizadas da Amazônia. Na parceria com a luta indígena, o Movimento fortalece a sua aliança com os movimentos rurais, consolidando o que foi iniciado na parceria com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Em São Gabriel da Cachoeira,²¹¹ última cidade ao norte do Amazonas, fronteira com Colômbia, Venezuela, mais de 90% dos militantes do movimento são indígenas, inclusive a direção, ou seja, a hegemonia sociopolítica em São Gabriel é indígena, sendo que a direção está representada na Fundação Tupana Suri.

Os movimentos que lutam pela moradia (UNMP e MNLM), ao contemplarem as políticas de saneamento básico em suas plataformas de atuação, entendem que a precariedade dos serviços de água e esgoto na cidade de Manaus é reflexo da produção de uma cidade desigual, que privilegia uma pequena fração da população com todos os tipos de serviços urbanos de boa qualidade em detrimento da maioria da população, que vive nas periferias, favelas e às margens dos igarapés. Para que esta população seja contemplada com esses serviços, é necessário adotar uma gestão democrática, que permita as necessidades dos mais pobres serem atendidas. A experiência de Manaus indica que entregar a gestão destes serviços para a iniciativa privada representa consolidar desigualdades e perpetuar a subcidadania, deixando expressivos setores sociais às margens dos direitos constitucionalmente assegurados. A discriminação constitui uma das formas como os movimentos sociais experimentam as condições de subcidadania. Isso é frisado na fala a seguir.

O direito à cidade passa por discriminação porque você é pobre. O direito à cidade passa por discriminação de não ter luz. A nossa luz é um gato, a nossa água é um gato. Tem dia que aqui não tem água, tem dia que aqui não tem luz. Quando eles vêm cortar, a gente tem que aceitar e colocar de novo. Eu digo para a Eletrobrás que nossa energia é subsídio para vulneráveis. Então, lá no Projeto Orquídeas a gente encheu de gato. A gente encheu de pessoas lá para impedir a invasão porque as casas ainda não estão todas prontas. A gente coloca um monte de gato de energia. Ontem, eu falei na reunião para eles: deixem o nosso gato. Se a Ele-

²¹¹ O Censo Nacional (IBGE 2010) registra em São Gabriel da Cacheira uma população de 37.896 habitantes, sendo que 58% da população urbana são constituídas de indígenas, mas na zona rural este percentual chega a 92% da população.

trobrás não vier botar os postes, a gente vai botar o nosso gato, a gente vai continuar com a luz. Ou eles colocam postes ou a gente vai encher de gato. Então é uma guerra que a gente vive, por direito, por direito à cidade.²¹²

Ao perceber a falta de água e luz como expressões da discriminação, a informante descortina mais uma face dos desafios da implantação do direito à cidade. Trata-se de destacar as desigualdades sociais expressas na discriminação que considera o outro inferior por ser pobre. Jessé Souza (2012) aborda a questão da desigualdade social brasileira, ressaltando a existência de um “acordo implícito”, que leva expressivos setores sociais a serem considerado “subgente”, efetivando, assim, um mecanismo inarticulado de justificação do estado de privação e humilhação vividas pelas populações mais pobres. Segundo este autor, trata-se de acordos e consensos sociais mudos e subliminares, que articulam, como que por meio de fios imperceptíveis, solidariedades e preconceitos profundos e invisíveis. Esta visão de mundo e hierarquia moral que estabelece um tratamento diferenciado às pessoas de acordo com a classe social a que pertencem leva extensos grupos populacionais a não serem reconhecidos como portadores do direito à cidade, por não serem considerados plenos cidadãos.

Dentro desta perspectiva, o valor da dignidade humana, que é inerente à configuração do status de cidadão, não é atribuído aos setores mais pobres da sociedade, obrigando-os a sobreviverem como subcidadãos. Dessa forma, o autor lança luzes sobre as raízes de muitas práticas institucionais e sociais que naturalizam a situação de muitas pessoas não terem moradia, saneamento básico, energia elétrica e muitos outros serviços urbanos. Por outro lado, o relato da coordenadora também sugere que a luta em torno do direito à cidade é tomada pelos movimentos de moradia como uma guerra. Estes movimentos entram em confronto direto com a visão hierárquica de mundo, buscando desnaturalizar a cultura da desigualdade presente no Brasil e em Manaus. Ao incorporar a cidade, a moradia e o saneamento na agenda de reivindicações, os movimentos de moradia preconizam também os serviços de água e esgoto como arena de luta política e social a ser pauta da pela sociedade em geral.

²¹² Entrevista com a coordenadora estadual da UNMP, realizada em 21 de fevereiro de 2018.

8.2.

O Fórum das Águas de Manaus

O Fórum das Águas (FdA)²¹³ constitui uma iniciativa da sociedade civil dedicada a promover uma gestão mais democrática do saneamento básico, lutando pela reestatização dos serviços de água e esgoto na cidade de Manaus. Aglutinando diversos movimentos sociais e coletivos, o FdA nasce em meio a uma forte crise do abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade, gerada pela ineficiência da concessionária privada em realizar os serviços previstos no contrato de concessão. Empenhando-se na luta pela universalização do acesso à água potável em Manaus, o FdA propõe a quebra do contrato de concessão e o retorno dos serviços para a gestão pública, permitindo uma maior participação da sociedade para a implantação eficiente dos serviços na cidade.

Para alcançar a universalização dos serviços de água e esgoto, o FdA também se empenha em denunciar o projeto neoliberal vigente, que preconiza a racionalidade econômica, considerando a água como uma mercadoria, em detrimento dos direitos de cidadania. Trata-se também, segundo o plano de ação do FdA, de implantar uma tarifa social justa que permita o acesso da população economicamente mais vulnerável a um volume mínimo de água potável suficiente para o suprimento das necessidades básicas. Como forma de democratizar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, o coletivo também se propõe fomentar uma cultura participativa e de controle social sobre estes serviços, além de promover a formação e sensibilização sobre o direito humano à água nos diversos bairros e comunidades de Manaus.

O evento que marca a fundação do FdA é a “Caminhada pela Água”, em 22 de março de 2012, em comemoração ao Dia Mundial da Água e tendo como objetivo mobilizar a sociedade manauense em torno das causas ambientais, em especial, pela importância dos recursos hídricos e o direito fundamental ao acesso à água. Iniciada em frente ao Shopping Grande Circular (Bairro São José – Zona Leste) e percorrendo a Avenida Grande Circular, a caminhada movimentou aproximadamente cem pessoas e teve como ponto de chegada a Feira do Produtor

²¹³ Conforme informei na Introdução, eu participei pessoalmente do Fórum das Águas de Manaus, no período de 2012 e 2013.

(Bairro Jorge Teixeira – Zona Leste), onde era possível perceber representantes de diversos movimentos sociais e coletivos.²¹⁴

O ano de 2012 foi marcado por inúmeras manifestações populares visando denunciar a precariedade dos serviços de água e esgoto na cidade, obtendo ampla repercussão na mídia local e desembocando na instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Vereadores (CPI) para investigar a empresa de abastecimento de água e esgoto. Foi demonstrado no capítulo anterior que esta CPI evidenciou não somente a ineficiência das concessionárias, mas também mostrou outros problemas gerados na política de abastecimento de água da cidade ao longo do período de concessão. Além disso, no ano de 2012 o Programa Estadual de Proteção e Orientação ao Consumidor (PROCON) seguiu registrando uma sequência de atendimentos anuais que mostrava a Manaus Ambiental como a campeã no ranking das concessionárias mais denunciadas por maus serviços no Estado do Amazonas.²¹⁵ A má qualidade dos serviços também era registrada no poder judiciário, que ajuizava uma média de 349 ações por mês contra a empresa prestadora dos serviços.

A segunda importante atuação pública do FdA, em 2012, ocorreu por ocasião da 5ª Caminhada pela Justiça e Paz, no mês de abril, na Zona Leste da cidade. Promovida pela Arquidiocese de Manaus, esta iniciativa começou no ano de 2007, tendo como atores principais as Paróquias, as Áreas Missionárias e as Comunidades Católicas, que protestavam contra a violência, o descaso com a saúde pública e a precariedade dos serviços coletivos, principalmente nas Zonas Leste e Norte

²¹⁴ Sindicatos dos Urbanitários, Instituto Amazônico da Cidadania (IACI), Fórum Permanente de Mulheres, União Nacional por Moradia Popular/AM (UNMP), Movimento Nacional de Luta pela Moradia/AM (MNLN), Serviço de Ação e Reflexão e Educação Social (SARES), Movimento SOS Encontro das Águas, Movimento de Mulheres Solidárias do Amazonas (MUSAS), Movimento Comunitário Vida e Esperança (MCVE), Rede de Educação Cidadã (RECID), Cáritas Arquidiocesana de Manaus, COOASTEPS da Amazônia, Área Missionária Santos Mártires, Área Missionária João de Deus, Comunidade do Grande Vitória, Comunidade Cidade do Leste, Bairro Zumbi, Vereador Waldemir José (PT), Deputado Estadual José Ricardo (PT) e Deputado Federal Francisco Praciano (PT).

²¹⁵ REDAÇÃO. Número de denúncias e de ações reflete insatisfação no Amazonas. Portal@d24am.com, 23 set. 2012, Disponível em: <<http://www.d24am.com/noticias/amazonas/numero-de-denuncias-e-de-aces-reflete-insatisfacao-no-amazonas/69390>>, Acesso em: 23 set. 2012.

da cidade²¹⁶. Nesta caminhada compareceram cerca de 500 pessoas na Avenida Grande Circular, chamando atenção dos poderes públicos para estas situações.

A classe política foi o principal alvo dos gritos de ordem e faixas de protestos empunhadas pelos manifestantes do 18º Grito dos Excluídos, realizado em 07 de setembro de 2012, tendo o Fórum das Águas como um dos protagonistas. Tradicionalmente organizado pela Arquidiocese de Manaus, o evento, que reuniu 5 mil pessoas, ocorreu na Avenida Constantino Nery (Zona Centro-sul), expondo aos governantes e representantes eleitos as mazelas sociais da cidade, tais como, o deficiente fornecimento de água, o precário serviço de transporte coletivo e a ausência de políticas públicas para a habitação. Nesta articulação, “grupos de idosos ligados à Igreja Católica usaram do humor para ilustrar a difícil vida de quem não tem água encanada em casa. Com baldes de água na cabeça, eles dançavam em meio aos participantes e tiravam fotos com os políticos”.²¹⁷

Nos primeiros anos de existência, o FdA atuou fortemente buscando pressionar os poderes públicos (poder concedente, poder judiciário e poder legislativo) de Manaus no sentido de resgatar a concepção da água como um bem público e direito social, indo de encontro à política privatizante dos serviços de água e esgoto adotada na cidade, que considera a água como mercadoria. Para isso, o coletivo buscava articular a população dos bairros e comunidades de base, acionar o Ministério Público e o Tribunal de Justiça do Estado, assim como cobrar uma fiscalização mais rigorosa por parte da Câmara dos Vereadores sobre a gestão dos serviços realizados pela concessionária.

Esta época foi marcada por um forte ativismo que se configurou no estabelecimento de variadas parcerias e implicou a presença atuante em diversos espaços institucionais (Câmara dos Vereadores, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Assembleia Legislativa), em vários bairros e em diversas comunidades (formação

²¹⁶ REDATOR. 5ª edição da Caminhada pela justiça e paz atrai a população na Zona Leste de Manaus. Portal Acritica.com, 21 abr. 2012. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manaus/news/5-edicao-da-caminhada-pela-justica-e-paz-atrai-a-populacao-na-zona-leste-de-man-1511981>>, Acesso em: 08 set. 2018.

²¹⁷ PINHEIRO, Lucio. Durante “Grito dos Excluídos” em Manaus, manifestantes cobram governantes. **Portal Acritica.com**, 07 set. 2012. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/manaus/Amazonas-Manaus-Manifestantes_cobram_governantes_durante_Grito_dos_Excluidos_0_7_6_9723069.html>, Acesso em: 05 jan. 2013.

sobre o direito à água, manifestações públicas e Audiências Públicas). Os argumentos dos direitos como estratégia de luta pela água constitui uma prática recorrente na intervenção do Fórum das Águas. Trata-se de se empenhar no cumprimento da lei, que garante o acesso à água potável e ao saneamento básico, como pré-requisito para obtenção de uma vida adequada na cidade. Esta atividade é evidenciada na fala de um dos membros do FdA, à medida que ele comenta sobre a atuação do poder público e da concessionária em relação ao abastecimento de água na cidade.

Então, é assim que acontece meus amigos, nós estamos praticamente de braços cruzados, mas eu digo mesmo, que até agora eu ainda não me curvei para essas entidades! Eles, graças a Deus, me respeitam porque quando eu chego em qualquer lugar, seja no Ministério Público, na Câmara Municipal ou no Procon, eu bato de frente mesmo, com respeito aos nossos direitos constitucionais. Porque se a gente não for atrás dos nossos direitos constitucionais eles só querem um pezinho. Aqui, tem gente que nunca tinha pago água, colocou na Justiça e recebeu três mil reais. Por que? Foi atrás dos direitos constitucionais dele. Porque o Código de Defesa do Consumidor diz que fazer afirmação falsa é crime. Pena de detenção de três meses a um ano de cadeia. Mas, muitas das lideranças, dos que se dizem lideranças, não vão atrás dos seus direitos constitucionais. Eu vou porque eu sei que se eu não for atrás, eu estou dizendo amém para o erro deles. Então, a gente tem que ir atrás dos nossos direitos constitucionais para que possamos obter êxito na nossa vida. Não é porque a pessoa não tem um bem. Eles dizem que a gente é pobre, mas nós não somos pobres, nós somos carentes, então nós temos que lutar pelos nossos direitos. Assim como eles têm os direitos deles, os nossos também são iguais. O voto dele é igual ao meu! Então, a gente tem que lutar por esses bens constitucionais, que são os nossos direitos!²¹⁸

Promover nas comunidades formação sobre os direitos humanos, sobretudo, o direito à água constituiu uma atividade fortemente implementada ao longo da existência do FdA. Nestas reuniões de formação, geralmente em parceria com as paróquias e comunidades católicas, os moradores partilhavam as suas dificuldades diárias com a falta de água, mas também socializavam com as outras pessoas as lutas e conquistas. Percebe-se que o conhecimento dos direitos (direito humano à água, Constituição Cidadão, Lei 11.445/2007), além de ser instrumento de luta, acaba sendo também meio de autoafirmação pessoal, levando as pessoas a se valorizarem enquanto cidadãos dignos de respeito e reconhecimento.

A partir de 2016, percebe-se uma mudança no perfil dos movimentos articulados pelo FdA à medida que aparecem, no cenário, coletivos com maior preo-

²¹⁸ José (nome fictício), casado, morador há 23 anos do Bairro João Paulo (Zona Leste). Entrevista realizada em 19 de outubro de 2016.

cupação ambiental, possibilitando uma reflexão mais ampla sobre o problema da água em Manaus. A partir desta época, juntam-se ao FdA representantes de diferentes instituições como Movimento dos Resíduos Sólidos, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Associação dos Imigrantes do Amazonas, Fórum de Defesa das Comunidades Ribeirinhas, Comissão do Meio Ambiente da Assembleia Legislativa, UEA/Turismo, Sementes da Natureza, Fundação Vitória Amazônia, Escangalho Cultural, Rede Eclesial Panamazônica e Instituto Ambiental Sumauma. Esta preocupação ambiental é evidenciada em uma das reuniões do Fórum, quando um dos membros se expressa nos seguintes termos:

É necessário trazer para a discussão como manter a água, pois a água para existir exige condições, quais são os acontecimentos que fazem a água desaparecer? É tirar a floresta, desmatar, na questão da urbanização que não tem critério. Um exemplo foi a Avenida das Torres, que aterraram tudo, até o olho d'água, as nascentes. Há uma sensação de perda, o que sentimos é que está se evaporando, não está sendo pensado nos cuidados, nas condições de existência para água se manter. Eu penso que o Fórum é uma instância de discussão. Vai questionar o preço, vai questionar água, que não é produto, mas um bem universal. Mas também que dentro desse propósito, deve haver essa conotação: a falta de cuidado em atender as exigências desse mineral. Ele vai desaparecer se não tiver essa preocupação. O Fórum é uma formação geral sobre a natureza.²¹⁹

Neste contexto, sem deixar de fazer oposição à onda privatizante, que avança sobre a cidade e a natureza, os participantes do FdA começam a perguntar sobre as condições necessárias para a proteção da água em Manaus. Trata-se de questionar como ajudar na proteção das florestas, na restauração dos igarapés e como incidir de forma eficiente nas políticas de planejamento urbano. A partir de então busca-se evitar a concepção da água como um elemento isolado da natureza, para a qual contribui o processo de privatização que a transforma numa mercadoria. Segundo outro participante do Fórum das Águas, “universalizar significa não ficarem nas mãos privadas, os recursos naturais, minerais e vegetais. A água faz parte dos ecossistemas, não está isolada. A água não pode ser simplesmente isolada da natureza, água está no ecossistema, está nos rios, nas florestas, isso é ecossistema. A água tem uma missão holística global”.²²⁰

A partir da sua fundação, em 2012, é possível observar como o Fórum das Águas atualizou a sua missão, buscando intervir na questão da água, sempre aber-

²¹⁹ Ata da Reunião do Planejamento do Fórum das Águas, realizada no Centro Loyola (Rua Leonardo Malcher, nº 347, Centro de Manaus), em 11 de março de 2016.

²²⁰ Ata da Reunião do Planejamento do Fórum das Águas, em 11 de março de 2016.

to aos apelos e as necessidades de cada época. De forma resumida, este trajeto pode ser percebido no discurso de uma das coordenadoras, respondendo sobre as conquistas e atuações do coletivo ao longo dos anos:

O Fórum das Águas é um coletivo formado por várias instituições que busca aglutinar, potencializar e incidir através das ações de seus parceiros, desde 2012. De forma coletiva abraçou a bandeira de luta contra a privatização das águas, no abastecimento de águas e nisso colaborou pela implementação da CPI de 2012, realizando audiências comunitárias e incidindo em audiências públicas na câmara municipal de Manaus. Hoje, o Fórum tem novas bandeiras: Igarapés, proteção do Lago do Aleixo, apoio ao tombamento do Encontro das Águas e implementação dos Comitês de Bacias.²²¹

Dentro desta perspectiva assinalada, o Fórum das Águas inicia o ano de 2018 envolvido com dois assuntos relativos à questão da água: apoiar o Projeto de Lei de Iniciativa Popular que rediscute o valor e os critérios da tarifa de esgoto cobrada na cidade; e iniciar um processo de aproximação dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Manaus. Em reunião com seus membros, o Fórum decide apoiar o Projeto de Lei encaminhado pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas, que procura estabelecer critérios mais justos para a cobrança das taxas de esgoto na cidade²²². Nesta iniciativa, o Defensor Público Carlos Alberto Almeida Filho promove uma campanha de coleta de assinaturas para viabilizar o Projeto de Lei que altera a taxa de esgoto, que corresponde a 100% do valor cobrado na tarifa de água. Atualmente, em processo de coleta de assinaturas, o mencionado Projeto de Lei ainda não foi submetido à análise dos órgãos públicos.

O outro assunto contemplado pelo Fórum das Águas em 2018 refere-se à aproximação dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Manaus, visando realizar a atividade de controle social da gestão dos recursos hídricos na cidade. Neste ano, o Fórum das Águas solicita um assento no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tarumá-Açu (CBH-TA),²²³ que, atualmente, busca se reorganizar e voltar às suas atividades. Sendo aprovado para ocupar o assento de conselheiro, o Fórum das Águas passa ser um dos representantes da sociedade civil na composição do colegiado. Na Ata de Reunião do Comitê, realizada no dia 14 de novembro de 2018, já

²²¹ Entrevista respondida via E-mail por uma das coordenadoras do Fórum das Águas, em 01 de dezembro de 2018.

²²² Ata da Reunião do Fórum das Águas, realizada na sede do SARES (Serviço Amazônico de Ação, Reflexão e Educação Social), em 08 de fevereiro de 2018.

²²³ O Comitê da Bacia do Rio Tarumã-Açu iniciou seu processo de criação em 12 de abril de 2006, mas é oficializado somente em 19 de outubro de 2009 (Dec. nº 29.249).

consta a presença do Fórum das Águas, representando a sociedade civil, além de outras instituições: Federação das Indústrias do Amazonas (FIEAM), Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR), Indústria do Amazonas (RECOFARMA), Faculdade Salesiana Dom Bosco (FSDB), Secretaria de Educação (SEDUC), Comissão de Meio Ambiente da Assembleia do Estado (CAAMA), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Estadual do Amazonas (UEA), Distribuidora de Energia (ELETROBRAS), Conselho Regional de Biologia (CRBio-06), Secretaria de Produção Rural do Amazonas (SEPROR).

Os problemas relacionados aos igarapés da cidade constituem outro assunto recorrente nas reuniões do Fórum das Águas durando o ano de 2018. Atravessada por 186 igarapés, a cidade de Manaus apresenta grandes desafios no que diz respeito à conservação desses corpos hídricos, que ligam as diversas nascentes espalhadas pela cidade às águas do Rio Negro. Entre os problemas mais visíveis destacam-se a forte presença de lixo, esgoto, além do assoreamento e a destruição das nascentes. A preocupação com a conservação dos igarapés também diz respeito à questão do acesso à água potável, pois a poluição destes corpos hídricos prejudica a qualidade das águas dos rios que abastecem a cidade. A poluição das águas dos rios é motivo de apreensão para os especialistas da saúde pública, que visualizam um caos sanitário na cidade devido à ausência de coleta e tratamento de esgoto. Estes profissionais alertam que a água servida em Manaus, além de ser irregular, é de “péssima qualidade”. Para eles, “como os canos vivem estourando, o esgoto à céu aberto penetra nos tubos, contaminando a água que chega até as casas dos usuários”.²²⁴ Esta preocupação é manifestada nas reuniões do Fórum, onde um dos membros do coletivo frisa:

Esse evento também poderia sair com uma carta de reivindicações, tratando sobre a água, esgoto e educação. Aí precisamos escrever um projeto a curto, médio e longo prazo para provocar a população, o poder público e a iniciativa privada que moram ou que tem a ver com o igarapé.²²⁵

²²⁴ Comentário de um médico sanitário, da Universidade Federal do Amazonas, em Audiência Pública promovida pela Câmara Municipal de Manaus, no bairro Ouro Verde (Zona Leste), no dia 05 de maio de 2016. (Registros do Diário de Campo).

²²⁵ Ata da Reunião do Fórum das Águas, realizada na sede do Instituto Amazônico de Cidadania (IACI), em 17 de agosto de 2018.

A intervenção nos Igarapés implica uma mobilização de grandes dimensões, que envolve tanto os moradores, quanto o poder público e a iniciativa privada. Trata-se de um desafio que o Fórum das Águas sente-se provocado a enfrentar em um futuro próximo, já tendo em vista os projetos de ação a serem implementados no ano de 2019. No entanto, o eixo central da atuação do coletivo continua sendo aquele que inspirou a sua fundação, em 2012: a universalização do acesso à água potável na cidade. Isso pode ser percebido a partir da fala da coordenadora:

Manaus, passados 18 anos desde que o sistema de abastecimento de água foi privatizado, a realidade das famílias manauaras das zonas norte e leste, as áreas mais populosas de Manaus, são as mais afetadas: fornecimentos precários, interrupção de fornecimento e as cobranças indevidas. Essas e outras são as dificuldades encontradas pelas famílias.²²⁶

O FdA representa uma força de resistência à ideologia neoliberal, que preconiza a privatização como a única saída possível para resolver o problema da falta de abastecimento de água, buscando evidenciar as deficiências da concessão da água na cidade de Manaus e lutando pela implantação de uma gestão pública democrática, transparente e mais atenta às necessidades das populações mais pobres da cidade. Para isso, o FdA adere à proposta do direito à água, que implica a universalização deste serviço para o conjunto da população, mas também concebe a água a partir de um contexto mais abrangente, considerando-a na sua relação com outros setores, como o meio ambiente, a saúde, o planejamento urbano. Tudo isso não pode estar desvinculado do problema da desigualdade social. Enfim, trata-se de se opor à mercantilização da natureza, resgatando a cultura amazônica, que concebe a água como valor de uso, destacando a sua essencialidade como fator de união e solidariedade entre os seres humanos, sem deixar de contemplar o seu valor mítico para os povos da Amazônia.

8.3.

O Bairro Colônia Antônio Aleixo resiste à mercantilização da água

A privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário, adotada em Manaus como política pública, encontrou mais uma oposição no Bairro Colônia Antônio Aleixo, situado na zona leste, uma das áreas mais populosas da cidade. Ao recusar a atuação da concessionária na gestão da água, o bairro pode ser visto

²²⁶ Entrevista respondida via E-mail por uma das coordenadoras do Fórum das Águas, em 01 de dezembro de 2018.

como mais um núcleo de resistência contra a onda privatizadora que avança sobre os recursos naturais e serviços públicos. Neste bairro é possível perceber como a gestão comunitária da água, mesmo sem o apoio do Estado, pode ser adotada, proporcionando autonomia e satisfação aos usuários.

O bairro Colônia Antônio Aleixo está localizado a 35 km do centro da cidade, às margens do Lago do Aleixo, próximo ao encontro das águas dos rios Negro e Solimões. A origem do bairro remonta à década de 1930, quando o presidente Getúlio Vargas ordenou a construção de 16 pavilhões, que serviriam para abrigar os nordestinos levados para reativar os seringais da Amazônia, os chamados “soldados da borracha”, que ficavam alojados no local aguardando sua transferência até os seringais, no interior do Estado. Após a partida dos nordestinos, o local ficou abandonado, uma vez que a região era distante da cidade. No começo da década de 1940, a convite do médico Menandro Tapajós, o dermatologista Antônio Aleixo iniciou nos galpões abandonados nas margens do rio Negro um trabalho com os leprosos, plantando as bases da Colônia Antônio Aleixo, que funcionou no período entre 1942 e 1979.

Em 1958, as ciências médicas reconheceram que o contágio da hanseníase não é hereditário e a doença poderia ser curada com antibióticos. Desde então o isolamento em leprosários não é mais recomendado como fundamental no tratamento da hanseníase, pois os medicamentos químicos dão ao paciente o bem estar necessário fora dos muros do leprosário. Em 07 de maio de 1962 foi promulgado no Brasil o Decreto nº 968, determinando a extinção da prática do isolamento do paciente para o tratamento da lepra, mas a Colônia Antônio Aleixo somente foi desativada em janeiro de 1979 (RIBEIRO, 2011).

Com a abertura da Avenida André Araújo (1967), fazendo a ligação com Manaus, e a desativação do leprosário (1979), a antiga Colônia é transformada em comunidade aberta. Uma área em torno do leprosário foi loteada e distribuída às famílias dos pacientes, transferindo-se, inicialmente, para o local cerca de 500 pessoas sadias. A partir de então surgiu o bairro Colônia Antônio Aleixo. Segundo Juliana Araújo Alves (2013), a desativação da Colônia acarretou na retirada do complexo ambulatorial, que foi transferido para as dependências do atual Centro de Referência em Dermatologia, a Fundação Alfredo da Matta. A partir daí o pro-

cesso de ocupação do solo urbano foi sendo realizado, primeiramente, pelos parentes dos doentes, outrora impossibilitados de ter contato com os familiares. Posteriormente, os que chegaram após a desativação do hospital-colônia, ali fixaram residência, e o espaço foi sendo ocupado por outras pessoas provenientes de outros municípios do Estado do Amazonas.

Em 2000, o bairro em questão, que se formou ao redor da comunidade, já possuía uma população de 12.446 pessoas. Em 2010, a população do bairro chega a 17.638 habitantes (IBGE/2010), obtendo uma variação de 41% em relação à contagem anterior. Na grande área territorial e florestal, margeada pelo Lago do Aleixo, inúmeras famílias se instalam dentro e ao redor do bairro, gerando a expansão da localidade e o surgimento de 10 comunidades: Planalto, Conjunto Guilherme Alexandre, Conjunto Amine Lindoso, Fé I, Fé II, Onde de Maio, Nova Esperança, Colônia Antônio Aleixo, Buritis e Assentamento Sumaúma.

Mapa 2 – Bairro Colônia Antônio Aleixo



Fonte: ALVES, 2011.

Segundo Maria de Nazaré Ribeiro (2011), o local foi formado, em boa parte, por ocupações irregulares, evidenciando-se como um dos bairros mais empobrecidos da cidade. Seus graves problemas infraestruturais somam-se ao pauperismo daquela população, tornando o quadro geral bastante delicado. Hoje, com

cerca de 30 mil habitantes, o bairro raramente recebe intervenções por parte do governo, para atendimento de demandas de serviços urbanos básicos. Pelo rápido processo de crescimento urbano, disponibilidade de terra com baixo ou nenhum custo aos moradores, o bairro apresenta sistema viário desarticulado, irregular e com caixa viária insuficiente, dificultando o planejamento do sistema de transporte coletivo, serviço de coleta de lixo, bombeiros e segurança pública. Esta realidade reforça a concepção de Alves (2013), que qualifica o local como “bairro dos esquecidos”, referindo-se a sua configuração especial: isolado e dotado de equipamentos que permitem caracterizá-lo como um bairro diferente e deslocado do tecido urbano de Manaus.

Um bairro que guarda as marcas de uma patologia é, sem dúvida, um espaço que ainda guarda estigmas, que carece de infraestrutura por causa da precipitação e do descaso dos órgãos administrativos. Por outro lado, segundo Alves (2013), é um bairro de reprodução da vida onde desabrocham os laços de solidariedade entre os moradores, onde ainda existem as rodinhas de conversa e aquele “clima” de que todos se conhecem, principalmente, por aqueles que são moradores desde a época do Hospital-Colônia. Para a autora, é um bairro de misturas: onde se encontram e não se aproximam, onde se distanciam, mas não se desencontram. É um híbrido de tudo o que há e o que não há nos outros bairros da cidade de Manaus. Ele tem suas particularidades, mas também suas singularidades com os demais bairros: violência urbana, ausência de segurança pública e precariedade da prestação dos serviços públicos.

Analisando a reprodução social do bairro, Maria de Nazaré Ribeiro e Júlio Cézar Suzuki (2013) revelam que as relações de solidariedade e as redes de apoio social estiveram sempre presentes, desde o período do leprosário, e continuam sendo um contraponto à atomização dos indivíduos e à desintegração social. Para estes autores, essas redes de solidariedade (por exemplo, o MOHAM²²⁷, o Movimento SOS Encontro das Águas, as Pastorais Sociais da Igreja Católica), presen-

²²⁷ MOHAM (Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase): Este movimento iniciou suas atividades no Amazonas, em 1983, e continuamente interagiu com as demais instituições do bairro Colônia Antônio Aleixo, como a Igreja Católica, o clube de mães, o Centro Estadual de Saúde. O MOHAM sempre esteve presente nas lutas e conquistas do bairro, entre elas a construção do Serviço de Pronto Atendimento, a Reforma do Hospital Geraldo da Rocha e outras Unidades de Saúde, além de lutar por segurança, melhoria da água e transporte (RIBEIRO, 2011).

tes neste tecido social, contrariam a tese de que a sociedade civil estaria totalmente desativada e apática. Estes autores ainda destacam que a importância da formação e ampliação dessas redes de solidariedade está não só na mobilização e distribuição de recursos para famílias, grupos e pessoas em situação de carência, mas também na disseminação de uma noção de cidadania ligada à ideia de interdependência entre os membros da sociedade.

Na foto abaixo é possível ter uma visão panorâmica do bairro, que se estende ao longo das margens do Lago do Aleixo.

Foto 3: Bairro Colônia Antônio Aleixo (Visão panorâmica)



Fonte: Wikipédia

Este é o contexto em que a população do bairro Colônia Antônio Aleixo tem apresentado resistência à entrada da concessionária Manaus Ambiental para gerenciar o sistema de abastecimento de água da localidade. Informações de moradores revelam que funcionários da empresa já estiveram no local para realizar registros das residências, visando à integração do bairro ao sistema geral de abastecimento de água da cidade, mas foram impedidos com manifestações populares, rejeitando a entrega da gestão da água para a iniciativa privada. Entre as razões que levam à rejeição da gestão privada, são citadas: 1- a comunidade, por ser pobre, não poderá arcar com os altos preços tarifários cobrados pela empresa; 2- a constante falta de água em várias regiões da cidade onde a empresa atua, gerando

sofrimento e insatisfação dos moradores; 3- forte desconfiança sobre a qualidade da água fornecida pela concessionária²²⁸. Estas informações são confirmadas na fala de uma das moradoras do bairro:

A gente já recebeu visita da Águas do Amazonas para inserir a água aqui, entende? Então, assim, o pessoal não quer. A comunidade é contra. É contra, não quer. Eles falam assim: é melhor a gente pagar uma taxa que dá no nosso bolso do que pagar uma água que nem chega em casa e é 300 reais.²²⁹

As primeiras melhorias no abastecimento de água foram trazidas pelo padre Ludovico Crimella,²³⁰ que foi o responsável pela perfuração dos primeiros poços artesianos do bairro. Na direção do Centro Social e Educacional do Lago do Aleixo (CSELA),²³¹ o Padre Crimella construiu o primeiro poço artesiano na comunidade 11 de Maio, com o intuito de iniciar um projeto-piloto de distribuição de água residencial. No início da década de 1980 existia somente duas comunidades com mais de 5 mil habitantes, mas no final dos anos 1990, sete novas comunidades surgiram, todas com a necessidade de abastecimento de água canalizada.

²²⁸ A desconfiança na qualidade da água oferecida pela empresa privada é sentida por toda a cidade, provocando um intenso crescimento do consumo de água engarrafada na última década.

²²⁹ Laura (nome fictício), solteira, moradora do bairro há 35 anos. Entrevista realizada em 09 de dezembro de 2018.

²³⁰ **Ludovico Crimella** foi um missionário da Congregação dos Padres Consolatas, nascido em 1937, em Valmadrera (Itália) e falecido em 1994, em Manaus.

²³¹ Centro Social e Educacional do Lago do Antônio Aleixo (CSELA) foi fundado em 24 de abril de 1972, por um grupo de moradores que sentiram a necessidade de se organizar e responder aos desafios sociais do bairro em crescimento e dos problemas relacionados à prevenção, cura e superação do preconceito social dos portadores e ex-portadores do Mal de Hansen (lepra).

Foto 4: Primeira Comissão de Água do Bairro (Escritório)



Comunidade 11 de Maio (Fonte: arquivo de campo).

Com o acentuado crescimento do bairro, ficou impossível o CSELA administrar todo o sistema de abastecimento de água. O Padre José Maria Fumagalli, sucessor do Padre Crimella na administração do Centro Social, em parceria com outras lideranças, decidiu pelo desmembramento do sistema, de forma que cada comunidade elegeu a sua representação para administrar o abastecimento de água do seu território, surgindo, assim, as Comissões de Água do Bairro Colônia Antônio Aleixo. Esta história inicial do projeto de instalação do sistema local de abastecimento pode ser confirmada por uma moradora que nasceu no próprio bairro e fornece o seguinte relato:

Sou nascida e criada aqui no bairro. Meu pai é um atingido pela hanseníase e eu participo do MOHAN desde os meus 15 anos. O MOHAM é uma instituição parceira. Se não fossem as instituições parceiras, acho que a comissão de água não existiria. A comissão da água foi uma necessidade. O papai, logo que desativaram a colônia. Eles chamam de egresso. Ele veio pra cá e tirou o nosso terreno. Aí começou a germinar. Aí eles próprios começaram a perfurar. Eles mesmos, entendeu? As primeiras canalizações foram feitas na época do padre Ludovico Crimella. Eles (os padres) começaram a mandar verba para ajudar na manutenção. Foi como conseguimos manter curativos, mantimentos, alimentação, manter a educação. A primeira escola daqui era lá na área do padre, numa casinha de madeira e uma janelinha. Aí esta autogestão começou a partir desta necessidade. Ela foi, foi, até que os padres começaram a criar comissões de água. Aí começaram a fazer as perfurações. Aí foi feito assim, antes só era uma comissão que gerenciava tudo, aí veio outro padre, outra administração. O padre Ludovico veio a falecer. Veio o padre José Maria Fumagalli. O padre José Maria Fumagalli foi o que co-

meçou a ver que a necessidade do bairro já não era ter uma só comissão porque era muita gente. Então, ele começou a subdividir em comissões.²³²

O abastecimento de água constitui uma necessidade sentida pela comunidade, que se mobilizou sob a liderança do Padre Crimella, iniciando a gestão comunitária. Trata-se, portanto, de uma iniciativa que remonta às origens da comunidade, fazendo parte da sua história. A instalação do sistema de abastecimento remonta aos momentos de união e mobilização comunitária que forneceram identidade ao bairro e sentimento de pertença aos seus moradores. Hoje, em todo o Bairro Colônia Antônio Aleixo, existe cinco comissões, com seus respectivos escritórios que prestam serviços de manutenção dos poços, distribuição de água por horário, arrecadação de uma taxa mensal para pagamento de pessoal, investimento e monitoramento da água consumida com análise a cada seis meses.

Ribeiro (2011) confirma estas informações e complementa frisando que a água potável não provém da rede pública ou da privada como em toda a cidade. A água utilizada pelos moradores é proveniente de poços artesianos e gerenciados pelos próprios comunitários. As cinco comissões administram o abastecimento nos diversos setores do bairro. Elas são as comissões do Centro Social e Educacional do Lago do Aleixo (CSELA), da Associação de Moradores do Complexo Colônia Antônio Aleixo (AMACCAA), da Fundação Beneficente Nova Esperança (FUBENE), da Comunidade FE I e da Comunidade FÉ II. Por meio de projetos e mobilizações, a comunidade conseguiu perfurar 17 poços artesianos, reformar os reservatórios de água e ampliar a rede de distribuição. Os poços são gerenciados a partir da seguinte organização:

²³² Laura (nome fictício), solteira, moradora do bairro há 35 anos. Entrevista realizada em 09 de dezembro de 2018.

Tabela 14 – Gestão do abastecimento no bairro Colônia Antônio Aleixo

COMISSÃO	Nº DE POÇOS	COMUNIDADES
CSELA	7	Comunidade 11 de Maio Conjunto Amine Lindoso Assentamento Sumaúma Conjunto Bela Vista ²³³
AMACCAA	5	Comunidade Colônia Antônio Aleixo Comunidade Planalto Comunidade Buritis
FUBENE	3	Comunidade Nova Esperança
FÉ I	1	Comunidade Fé I
FÉ II	1	Comunidade Fé II Conjunto Guilherme Alexandre

As comissões de cada setor do bairro pagam o salário dos funcionários (bombeiros), realizam a manutenção do sistema de captação e distribuição de água, se encarregam de fazer os testes periódicos de qualidade da água, além de encaminharem a limpeza dos poços de três em três meses e promoverem a capacitação técnica do pessoal envolvido no serviço. Atualmente, os moradores pagam uma tarifa de R\$ 35,00 reais por mês para cobrir as despesas dos serviços. Esta taxa começou a ser recolhida a partir de 1998, quando foram instaladas as encanções que levam a água dos reservatórios comunitários às residências. Promovendo a transparência do sistema, as comissões também realizam anualmente celebrações comunitárias, onde é feita a prestação de contas dos recursos captados e dos serviços realizados no bairro. Nestas ocasiões, se promovem sorteios para brindar os moradores que estão em dia com as suas contas.²³⁴ O abastecimento é realizado sob a modalidade de rodízio (cada setor recebe o fornecimento de aproximadamente 5 horas de duração por dia), chegando a proporcionar um bom nível de satisfação entre os moradores.

A satisfação e a confiança constituem elementos importantes na gestão pública, pois a presença desses elementos confere maior legitimidade aos serviços, promovendo um ciclo positivo de consolidação e aperfeiçoamento do sistema. Estes sentimentos de confiança e satisfação podem ser percebidos na fala de uma moradora do bairro:

²³³ O Conjunto Bela Vista não pertence ao bairro Colônia Antônio Aleixo, mas ao bairro Puraquequara. Como se pode notar, a gestão comunitária expandiu e foi adotada também no bairro vizinho, sendo realizada pela comissão 11 de Maio.

²³⁴ A inadimplência do pagamento das tarifas é permitida até três meses, quando é realizado o corte do abastecimento.

Nós temos uma boa gestão na água. Se todo mundo paga a sua água em dia, aquela taxa, nós não vamos ter dificuldades. As pessoas que estão à frente, eu acredito, principalmente no Onze, que é do Centro Social e onde eu moro, eu acho que ela é boa, não deixa muito a desejar, não. Eu acho que a gente pagando, nós não temos problemas. Queimou a bomba, nós já temos dinheiro para refazer. Então, eu acho que não tem muitos problemas com a gestão da água.²³⁵

Esta entrevista expressa a confiança e a satisfação da moradora pela gestão da água. No bairro Colônia Antônio Aleixo, este apoio se faz imprescindível, visto que a localidade constitui um caso único de gestão comunitária da água, perante o sistema privado de abastecimento adotado na cidade de Manaus. Diante deste fato, se os serviços prestados não atingem um bom nível de satisfação e o funcionamento do sistema não corresponde às expectativas dos moradores a continuidade da gestão comunitária é posta em risco, surgindo desta forma, mais uma pressão e um argumento que justificariam a entrada da empresa no bairro.

Foto 5: Caixa de Água da Comunidade 11 de Maio



Fonte: arquivo de campo

Com a gestão comunitária do abastecimento de água, é possível identificar diversas vantagens sentidas pelos moradores. Entre elas destacam-se: 1- agilidade na substituição das bombas, quando necessário; 2- preços tarifários acessíveis às condições econômicas da comunidade; 3- diante de possíveis atrasos no pagamen-

²³⁵ Valda (nome fictício), casada, moradora do bairro há 20 anos. Entrevista realizada em 12 de novembro de 2018.

to das taxas, não há a preocupação de obter “nome sujo”, por lançamento no SERASA; 4- possibilidade de negociação dos pagamentos, inclusive convertendo-os em prestação de serviços à comunidade; 5- maior envolvimento dos moradores em torno da proteção das fontes de água potável²³⁶; 6- a possibilidade de se recorrer ao MORHAM como apoio às reivindicações comunitárias.

Há uma forte compreensão de que todas essas vantagens não seriam obtidas, se a gestão do abastecimento de água fosse realizada por uma empresa privada. Entre os moradores, foi constatado o receio de que a concessionária algum dia assuma os serviços, obrigando-os a se submeterem à lógica economicista do sistema geral de abastecimento adotado na cidade. Este receio é compartilhado pelos integrantes das comissões de água do bairro, representados na fala sobre as perspectivas para o futuro:

Rapaz, ainda é uma questão um pouco incerta. A gente espera continuar com o serviço, mas infelizmente, segundo a Lei, quem tem o direito de captar a água em Manaus é a empresa Manaus Ambiental. A gente espera que eles atendam os outros bairros que não têm água e deixem que a gente continue com o nosso serviço. A gente não está incomodando eles, que eles atendam os outros bairros. Mas, caso eles queiram entrar na comunidade, a gente vai mobilizar a comunidade e todo o bairro Colônia Antônio Aleixo e vamos tentar lutar da melhor maneira possível para continuarmos com o nosso serviço porque os moradores mesmos não querem que eles entrem aqui. Todos sabem da fama da cidade em que o pessoal passa, às vezes, uma semana sem água e as taxas cobradas são muito altas.²³⁷

Mesmo apresentando disposição de continuar lutando pela manutenção do projeto comunitário, é possível notar a dúvida do informante em relação à sua continuidade à longo prazo. De fato, a entrada da concessionária no bairro constitui uma possibilidade palpável, pois nas proximidades do território encontra-se a estação de captação Ponta das Lajes (PROAMA), que foi construída pelo Estado, sendo atualmente operada pela empresa Manaus Ambiental para o abastecimento das Zonas Leste e Norte da cidade. Ironicamente, a construção desta estação de captação não impede o fato de estas zonas constituírem as que mais sofrem com a precariedade do abastecimento de água. De acordo com o último Relatório da Agência Reguladora (ARSAM/2018), as zonas Leste e Norte demandam 66% das

²³⁶ EDITOR. Moradores tentam impedir invasão de terrenos de poços que abastecem a Colônia Antônio Aleixo. **Portal Amazonasatual.com.br**, 17 mai. 2015. Disponível em: <<http://amazonasatual.com.br/moradores-tentam-impedir-invasao-de-terreno-de-pocos-que-abastecem-a-colonia-antonio-aleixo/>>, Acesso em: 14 de setembro de 2018.

²³⁷ Paulo (nome fictício), Casado, Funcionário de uma comissão de água do bairro. Entrevista concedida em 12 de novembro de 2018.

reclamações entre todos os atendimentos realizados na cidade. As outras quatro zonas (Centro-sul, Oeste, Sul e Centro-oeste) representam somente 34% das reclamações registradas pela Agência.

O informante também demonstra preocupação pelo fato de a gestão comunitária ser realizada à revelia da lei, pois esta permite somente um operador do sistema de abastecimento em toda a cidade. No entanto, no capítulo 5º foi assinado que a atuação da própria empresa também colide com a lei, estando “eivada de vícios e ilegalidades”, segundo o MP-AM. As inúmeras controversas identificadas ao longo do processo de privatização e durante o período de concessão indicam a existência de uma relação obscura entre o poder público e as empresas de água e esgoto. A mais evidente foi diagnosticada pelo poder judiciário, que anulou a 3ª cláusula contratual, visualizando uma “concessão maquiada”, em que o poder concedente teria permissão para drenar recursos públicos visando beneficiar o empreendimento privado, usando o argumento da causa comum. Neste sentido, a ilegalidade cometida pelo Bairro Colônia Antônio Aleixo em realizar a própria gestão do abastecimento de água não é mais danosa nem mais prejudicial do que a ilegalidade existente na relação entre o poder concedente e a concessionária, onde ocorre a transferência de recursos públicos para alimentar o lucro da iniciativa privada.

A gestão comunitária do abastecimento de água no Bairro Colônia Antônio Aleixo concebe a água sob a lógica do valor de uso, em detrimento da racionalidade economicista que a toma como valor de troca. No bairro, a água não é vista como um meio de acumulação de lucro e riqueza, mas considerada um elemento essencial da vida cotidiana, tendo em vista a satisfação das necessidades básicas da população. Isto parece fazer a diferença! De fato, se de um lado, a história do bairro está atrelada às cenas de sofrimento e morte, de outro lado, ela demonstra que o bairro é um espaço de produção de vida e regozijo, que chega a orgulhar os moradores pelas conquistas alcançadas. Essa é a impressão transmitida por uma das moradoras quando ela é perguntada sobre a qualidade da gestão da água:

Eu já viajei por outros Estados e na cidade também. Nós temos uma boa administração. Eu acho que só falta um trabalho de palestra, de conscientização, de sensibilização! Estar na escola, estar nas casas, só falta isso. As pessoas têm que agregar nelas, que é um bem que nós adquirimos e que porra nenhuma de Estado

veio pra cá fazer! Entendeu? Prefeitura nenhuma! Alguns parlamentares, que por sinal fizeram porque ficamos no pé. Não eu, porque eu era muito bebê, mas alguns.... até desistiram. Eu tento germinar nas minhas sobrinhas e nos meninos que estudam comigo. Eu dou aula particular, eu vou pra faculdade palestrar. Eu já coloco a minha semente! Você está entendendo? Porque como é que cria uma geração sem cultura? Como é que cria uma geração sem lembrar de uma planta, de fazer um chá? Sem lembrar de quem fez a comunidade? Poxa! Foi uma briga pra fazer este bairro aqui, cara! Ah o bairro é distante.... Querida, tu sabe a história do bairro? Então fique calada, você não sabe! Por que você veio morar aqui? Eu falo... Eu defendo com unhas e dentes! Entendeu? Porque eu conheço. Eu conheço e tenho posse do que eu estou falando! Todos eles aqui, os antigos, todos se conhecem. Um sabe da vida do outro, como chegou aqui, como tiveram dificuldades. Um ajudou o outro. Como foi pra fazer essa rua aqui. Como foi pra colocar canalização. Todos ajudaram nesta época!!! Todo mundo se ajudou! Todo mundo... A água se mantém dessa forma. Ela poderia melhorar? Pode e deve, mas...²³⁸

Mesmo reconhecendo as limitações do abastecimento no bairro, a informante defende vigorosamente a iniciativa da comunidade. Ela ainda sugere que a gestão comunitária do abastecimento está atrelada à história do bairro e indica que se trata de uma conquista da comunidade que deve ser valorizada e aperfeiçoada. Percebe-se que o resgate desta conquista comunitária provoca um sentimento positivo de autoestima que gera satisfação em pertencer ao bairro. Estes sentimentos de autoestima e pertença estão presentes em vários moradores, levando a informante revelar, em outra parte da entrevista, a existência de um projeto popular que visa à “municipalização” do bairro, criando um município autônomo com a integração de bairros vizinhos.²³⁹

Estas posturas de autonomia e autoestima se contrapõem à gestão privada da água, adotada nas outras partes da cidade. Estas experiências não seriam reconhecidas e valorizadas pela empresa, uma vez que a empresa privada visualiza a água como um meio para aquisição de lucros e rendimentos, ignorando a história da coletividade local. De fato, Oliveira (2003) assegura que na cidade de Manaus, é clara a imposição do cotidiano como parte de um processo de homogeneização baseado no valor de troca sobre o valor de uso, pois sempre predominaram ações e reações portadoras de significados exógenos. A cidade foi sendo produzida para

²³⁸ Laura (nome fictício), solteira, moradora do bairro há 35 anos. Entrevista realizada em 09 de dezembro de 2018.

²³⁹ É possível que esta expectativa de “municipalizar” o bairro seja reflexo da época em que a Colônia de hansenianos ainda estava acionada. Nesta época, a adoção do segregacionismo tornava o lugar praticamente um município dentro de outro município, pois dentro do hospital existiam: prefeitura, clubes, bibliotecas, cinemas, cemitério, cadeia, clínicas, pavilhões diversos, casa de farinha e outras estruturas (ALVES, 2013).

atender a interesses distantes, quase sempre deslocados das suas especificidades culturais e naturais.

O esforço dos moradores em realizar os serviços de abastecimento de água, resistindo à onda privatizadora que já domina a cidade, também é reconhecido fora do bairro Colônia Antônio Aleixo. Um morador do bairro João Paulo, ao ser perguntado se a privatização melhorou o abastecimento da cidade, reage com a seguinte resposta:

Eu acho que não. Porque em vários países em que foi testada a privatização, principalmente com essa empresa que atua aqui em Manaus, não deu certo. Por exemplo, eu vou lhe dar um dado concreto. Se você for aqui, em Manaus mesmo, tem uma comunidade chamada Colônia Antônio Aleixo, onde tem nove poços, que são gerenciados pela comunidade. As pessoas pagam vinte e três reais por mês, pela água. Não se vê uma queixa da Colônia Antônio Aleixo, ela sendo gerenciada pela comunidade, pelos comunitários. Então, isso mostra a má gestão da Manaus Ambiental.²⁴⁰

Ainda que esteja desatualizado em relação ao número de poços existentes no bairro Colônia Antônio Aleixo e tenha se equivocado em relação ao valor da taxa cobrada pelos serviços, o entrevistado demonstra conhecimento sobre a experiência da gestão comunitária no bairro,²⁴¹ aproveitando para expressar a sua indignação frente à má prestação dos serviços realizados pela empresa Manaus Ambiental na cidade. A indignação do informante para com o poder concedente e a empresa é vista de forma mais evidente quando ele transmite o seu recado para os gestores da água em Manaus:

Para a Prefeitura, eu diria que a Prefeitura teria que ter pulso para tirar a Manaus Ambiental de Manaus porque se eles não cumpriram as metas durante dezesseis anos e não fizeram nem um terço do contrato, então eles já teriam que ir embora. E para a Manaus Ambiental, que ela se mancasse, porque tudo aquilo que eles falam não é verdade. É mentira que eles falam que vão melhorar, vão melhorar e cada vez está piorando o sistema. Daqui a pouco, por exemplo, aqui na Rua Mirra, eles vão ter que mudar os canos porque não tem mais aonde colocar emendas. Não poderiam fazer um trabalho direito? Então, para mim, eles teriam que criar vergonha na cara e ir embora de Manaus!

²⁴⁰ José (nome fictício), casado, Mora há 23 anos no Bairro João Paulo (Zona Leste). Entrevista concedida em 19 de outubro de 2016.

²⁴¹ A gestão comunitária do bairro Colônia Antônio Aleixo é uma experiência conhecida entre alguns moradores da zona leste, mas ao abordar esta iniciativa em um evento promovido pela Universidade Federal do Amazonas (Campus de Manaus), eu percebi que a comunidade acadêmica não tinha conhecimento desta experiência na cidade.

Voltando para o bairro Colônia Antônio Aleixo, importa citar outro exemplo para comprovar que a gestão da água é regida por uma lógica para além do economicismo destrutivo e desenfreado. Trata-se da construção de uma piscina comunitária para servir de entretenimento e lazer para as crianças do bairro, como forma de evitar o perigo de afogamento no Lago do Aleixo. Esta iniciativa foi ganhando força à medida que se tornou frequente a morte de crianças enquanto tomam banho no Lago. A piscina responde a uma necessidade concreta da comunidade, que quer defender e preservar a vida²⁴², representando também a possibilidade do encontro e da convivência entre os moradores. Trata-se da apropriação da cidade por parte da população local. A cidade não é apenas o resultado das técnicas de construção, mas tem algo mais que está no imaginário e nos desejos das pessoas. Para Oliveira (2003), o homem pode estar desprovido da propriedade, mas lhe resta a possibilidade da apropriação urbana, do direito à cidade. A cidade comporta a vivência da sociedade e dos indivíduos.

Devido à empresa de água da cidade priorizar a busca do lucro, percebe-se uma consciência muito clara entre os moradores de que a entrada da Manaus Ambiental no bairro prejudicaria expressivo contingente populacional em virtude das condições economicamente vulneráveis da maioria da população local. Impedir a entrada da concessionária significa garantir o acesso à água potável para todos os habitantes do bairro. Eles preferem garantir a disponibilidade da água para todos, mediante um abastecimento planejado a serem impedidos de acessar este bem essencial para a existência, consentindo a entrada da empresa no bairro. No entanto, o fato de a gestão comunitária proporcionar muitas vantagens não significa ausência de dificuldades no abastecimento de água. Um dos funcionários da comissão de água expressa estas dificuldades na seguinte fala:

Uma das maiores dificuldades encontradas é o grande número de famílias. Aumentou, praticamente em um ano e meio, perto do nosso bairro, cerca de praticamente trezentas famílias por conta das invasões em duas áreas próximas à comunidade. Então, no momento, está sendo um desafio pra a gente conseguir água para essas pessoas. Outra dificuldade é a inadimplência. Este ano, eu estava verificando as nossas contas e aumentou o número de famílias que estão em débito, até por conta, também, de muitos moradores estarem desempregados. Apesar de a água ser trinta e cinco reais por mês, tem famílias que só recebe o Bolsa Família. Então, esta é uma das dificuldades. A gente verifica, nestes casos, a gente até perdoa alguns meses para a pessoa poder se equilibrar, mas depois a pessoa tem

²⁴² O projeto que deu origem à piscina é denominado **Amar a Vida**.

que contribuir porque se a gente for fazer assim para tudo, aí não vai ter como manter o serviço.²⁴³

No trecho da entrevista, em que o funcionário fala sobre as dificuldades enfrentadas no abastecimento comunitário, é possível notar a preocupação da administração em levar água para todas as famílias do bairro, inclusive aquelas que se estabeleceram na região a partir de ocupações recentes. Ao contrário da gestão privada adotada no restante da cidade, indiferente às necessidades sociais da população, a gestão comunitária está atenta aos problemas concretos do bairro, procurando universalizar o abastecimento, sem discriminação social. Essa postura, no entanto, se depara com o problema do aumento da inadimplência no último ano, resultado da crise política, social e econômica que assola o país. As comissões perdoam as dívidas em alguns casos especialmente graves, mas não se pode generalizar esta prática em função da necessidade da manutenção dos serviços. É possível notar também os desafios das periferias urbanas, marcadas pela expansão desordenada da cidade, fruto de uma gestão excludente e autoritária. A presença do Programa Bolsa Família como a única fonte de renda de muitos moradores evidencia a vulnerabilidade social da população e a necessidade de uma ação mais vigorosa por parte do Estado no combate às desigualdades reinantes.

A modalidade de rodízio no fornecimento de água no bairro demonstra que o serviço precisa ser melhorado, mas indica também que o poder municipal adota de forma obsessiva a ideologia da privatização em detrimento do serviço à população, pois abandona deliberadamente o bairro Colônia Antônio Aleixo às suas próprias forças, privando-o das melhorias necessárias para uma vida digna. Este abandono do bairro por parte dos poderes públicos se expressa nas más condições dos serviços públicos em geral. No caso do abastecimento de água, este abandono é evidenciado à medida que os poderes públicos se recusam a investir na melhoria da gestão comunitária realizada no bairro, transferindo para a comunidade a total responsabilidade sobre os investimentos relativos ao serviço. Esta postura do Estado é percebida por uma moradora, quando aborda as dificuldades da gestão da água no bairro:

²⁴³ Paulo (nome fictício), Casado, Funcionário de uma comissão de água do bairro. Entrevista concedida em 12 de novembro de 2018.

A dificuldade maior é que falta verba pra a gente investir nas águas. Sim, isso, com certeza é uma dificuldade. Só são as famílias que pagam as águas aqui. Essa é a única dificuldade que eu vejo aqui no bairro sobre a água. É a falta realmente de verba, que é suprida somente pela comunidade.²⁴⁴

Sem o apoio do poder municipal e não permitindo a entrada da empresa, os moradores buscam responder às demandas coletivas recorrendo às articulações e estratégias disponíveis, ainda que limitadas diante das grandes contradições existentes. Por outro lado, a empresa privada que realiza o abastecimento da cidade recebe vigoroso apoio do Estado, tanto através da facilitação de empréstimos milionários, quanto mediante o emprego de recursos públicos em obras de expansão do sistema, cuja responsabilidade é da concessionária. Desta forma, o poder municipal se nega investir em um serviço que proporciona o acesso da água potável aos mais pobres, mas escoa vultosos recursos públicos para viabilizar o negócio da água capitaneado pela iniciativa privada.

Da parte dos poderes públicos, a atual população do bairro Colônia Antônio Aleixo deve continuar reproduzindo as condições precárias dos hansenianos, que viviam na localidade, entre os anos 1940 e 1970. Segundo Ribeiro (2011), a segregação ocorrida nas décadas passadas ainda pode ser percebida de diferentes formas nos dias atuais. Uma delas é a discriminação social produzida pelo medo do contágio da hanseníase, que tem excluído do mercado de trabalho e de outras ocupações sociais centenas de jovens e adultos residentes no bairro. É comum perceber nos jovens a indignação e a vergonha de residir em uma ex-colônia de hansenianos, levando-os a omitir seu endereço quando na busca de empregos. Referindo-se a esta situação vivida pelos moradores, a autora afirma que a segregação anula a cidadania, fazendo que o indivíduo não seja considerado um “semelhante” e, portanto, alguém revestido de direitos e, sobretudo do direito a ampliar os seus direitos.

A resistência dos moradores do bairro em aceitar os serviços da empresa indica que a onda privatizadora ainda não ocupa todos os espaços da cidade, deixando “brechas” das quais surge a esperança de viver em melhores condições urbanas. Para Lefebvre (2001), os fenômenos de desintegração da cidade indicam

²⁴⁴ Valda (nome fictício), casada, moradora do bairro há 20 anos. Entrevista realizada em 12 de novembro de 2018.

que a sociedade, considerada globalmente, é lacunar. Entre os subsistemas e as estruturas consolidadas por diversos meios (coação, terror, persuasão ideológica) existem buracos, às vezes abismos. Esses vazios não provêm do acaso. São também os lugares do possível. É diante dos possíveis que se manifesta a obsessão daqueles que vivem na carência e na pobreza. Assim, a integração e a participação são a obsessão dos não-participantes, dos não-integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível: os excluídos da cidade, às portas do “urbano”.

Estudando as transformações urbanas da cidade de Manaus, José Aldemir de Oliveira (2003) também percebe o poder transformador das populações mais vulneráveis, afirmando que graças à sua resistência, os pobres não são afastados de todo e para sempre. Eles voltarão para viver as transformações. A resistência os colocou como sujeitos do processo de produção da cidade. Para Oliveira (2003), foram os pobres da cidade que criaram as contradições, em que os anteriormente expulsos reinventaram seu cotidiano e tentaram, no novo espaço criado, a partir de uma legalidade estabelecida, buscar a legitimidade por seus próprios meios, por meio da garantia da representação de sua particularidade, enchendo a cidade de mistério, de enigma e de descobertas. Para o autor, os pobres continuamente resistem e se transformam. Suas ações estão prenhes de mudanças. Não uma mudança qualquer, mas uma transformação cujo significado está no vivido.

Nesta mesma linha de pensamento, vale à pena lembrar também os estudos de Holston (2013), identificando a emergência de uma nova cidadania urbana nas periferias de São Paulo na década de 1970, numa época em que, usando de censura, vigilância, repressão e violência, o regime militar controlava todas as instituições e expressões de cidadania. Assegurando um contexto político e social fortemente desfavorável para as mobilizações populares, o regime militar mantinha o sistema de cidadania diferenciada em uma esfera pública brutalizada, que negava aos cidadãos uma participação independente tanto em organizações políticas como civis, e eliminou formas organizadas de oposição. Em resumo, os militares subjugarão todos os espaços de cidadania que conseguiram identificar e invadir.

De modo paradoxal, os moradores das periferias e as classes trabalhadoras, confinadas aos vínculos locais (casas, famílias e bairros), encontraram nestes es-

paços interiores e distantes das autoridades centrais uma esfera de independência, onde puderam exercer a participação cívica e o compromisso coletivo. Foi lá, organizados ao redor da vida social da casa, para além do Estado imediato, dos partidos e das sanções de empregadores, que surgiram os novos espaços de participação cívica e avaliação coletiva (HOLSTON, 2013). Vislumbra-se a constituição de espaços de resistência ao regime autoritário, que vão exercer influência na configuração da conjuntura política, tendo em vista a redemocratização do país.

Hoje, o fortalecimento do caráter público e democrático do abastecimento da água se choca frontalmente com o modelo neoliberal de globalização dominante, e que subordina cada vez mais âmbitos de nossas vidas à brutal lógica dos mercados mundiais. Diante da precariedade dos serviços de água e esgoto prestados pela iniciativa privada na cidade de Manaus, que impede o acesso das populações mais pobres à água, torna-se evidente a necessidade de uma atuação consistente do Estado, não somente apoiando alternativas democráticas para a gestão dos serviços de água e esgoto, como é o caso da gestão comunitária do Bairro Antônio Aleixo, mas também viabilizando o financiamento e a ampliação da cobertura destes serviços a fim de alcançar a sua universalização na cidade.

Para que a democracia seja radicalizada, favorecendo a universalização dos serviços de água e esgoto, é necessário que estes serviços sejam cada vez mais confirmados como bens comuns e direitos sociais, abrindo espaço para a sua desmercantilização e permitindo a participação social na sua gestão. No entanto, isso ocorrerá somente à medida que os movimentos sociais e coletivos da sociedade civil se empenharem na formação de uma coalização de forças sociais e políticas capaz de influenciar a elaboração e implementação de políticas públicas que tenham como parâmetro o bem-comum em detrimento das relações de privilégio que marcam a história do Brasil e da Amazônia e a produção desigual das cidades.

Estudando pelo mundo a fora variados casos em que a gestão pública e democrática foi adotada como alternativa à gestão privada, Balanyá et al. (2007) sugerem que a participação pública na gestão da água para cobrir as necessidades das pessoas exige três fatores: a disponibilidade local de recursos hídricos, a capacidade das administrações públicas para prestarem serviços e o apoio político por parte do Estado, instituições internacionais, governos e partidos políticos.

A Amazônia constitui um dos maiores reservatórios de água doce do planeta, portanto, é possível asseverar que o problema da água em Manaus não é resultado da escassez hídrica. Inspirando-se nos casos bem-sucedidos, o poder público interessado em responder às necessidades da população manauense, além de retomar a responsabilidade do abastecimento, rompendo a ideologia neoliberal da privatização dos serviços públicos, teria que estabelecer parcerias com outras empresas públicas, visando aperfeiçoar a gestão administrativa, através da troca de conhecimentos e tecnologias. Além disso, o apoio político e financeiro do Estado é imprescindível, assim como a disposição de criar redes solidárias com instituições nacionais e internacionais a fim de garantir a sustentabilidade da gestão, visando universalizar o abastecimento.

Na cidade de Manaus, o abastecimento de água conduzido pelas leis do mercado, torna a água um fator de divisão e distinção social, à medida que o seu abastecimento funciona de forma precária nas periferias da cidade, onde se encontram as populações de menor poder aquisitivo. No entanto, por ser um elemento essencial para a vida, a água tem a vocação de ser um fator de cooperação e solidariedade. Esta vocação será realizada à medida que sua gestão se torne pública e mais democrática, respondendo as demandas e necessidades das populações mais pobres e ampliando a cidadania para o conjunto da população manauense.

Balanyá et al. (2007) assinalam a dificuldade de se universalizar o abastecimento de água sem adotar políticas ambiciosas de combate à pobreza e distribuição da riqueza em escala local e nacional. As políticas públicas de abastecimento de água que não consideram a questão da desigualdade social tendem a deixar de fora grandes segmentos sociais, perpetuando e reproduzindo uma lógica excludente. A desigualdade social materializada na produção da cidade desigual, impedindo grande parte dos moradores de usufruir de serviços essenciais, sugere, para a compreensão da precariedade dos serviços de água e esgoto, a necessidade de superar as abordagens meramente tecnocêntricas e adotar uma leitura dos condicionamentos sistêmicos, que se referem a fatores e processos sociais, uma vez que estes tendem a influenciar, moldar e até determinar as tendências e práticas de consumo da água. Neste sentido, Castro (2013) entende as diferenças no consumo de água entre regiões, cidades ou grupos sociais, a partir de fatores como as desi-

gualdades sociais estruturais, à medida que estes são mais importantes para explicar as assimetrias na abrangência e qualidade dos serviços, ou as diferenças nos hábitos de consumo do que as restrições climáticas ou tecnológicas.

O abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus evidencia que a adoção da gestão privada ignora a desigualdade social na cidade, à medida que a ânsia pelo lucro põe as tarifas de pagamento entre as mais caras do Brasil. Esta situação implica não somente a necessidade da desmercantilização da água, mas também que a política pública de abastecimento faça parte de um projeto mais abrangente, que busque combater a pobreza e distribuir oportunidades e riquezas. O poder público deveria liderar um projeto em que a água, um dos elementos mais característicos da Região, se torne base de práticas solidárias e justas, visando ser referência na gestão da água para o Brasil e para o mundo.

Tudo isso gera a necessidade de se refletir sobre o conceito de propriedade pública. Barlow (2015) salienta que propriedade pública é sinônimo de comunidade, cooperação e respeito pelos direitos e preferências dos outros. Para esta autora há três tipos de propriedades públicas. A primeira categoria inclui a água, as terras, o ar, as florestas e a pesca – sobre as quais depende a vida de todas as pessoas. A segunda inclui a cultura e o conhecimento, que são criações coletivas de nossa espécie. A terceira é a propriedade pública social, que garante acesso público à saúde, educação e serviços sociais, incluindo pensões e previdência social.

Pode-se dizer, portanto, que o conceito de propriedade pública, ao ser atribuído a todos estes bens, os torna bens universais, deslegitimando a sua apropriação para atender unicamente a interesses corporativos e privados. Assim, pode-se vislumbrar a dimensão social dos bens ambientais como água, terra, ar e florestas. Para Isabel Cristina de Moura Carvalho (2004), um bem dessa espécie é algo que tem de estar sempre disponível para todos e não pode ser destruído ou ter a sua disponibilidade pública reduzida. Ou seja, seu uso e apropriação por parte de alguns não pode reduzir, limitar ou impedir sua disponibilidade para todos os que dependem dele para viver com saúde.

Barlow (2015) ainda esclarece que desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, os governos são obrigados a proteger os di-

reitos humanos, a diversidade cultural e a segurança alimentar e social dos seus cidadãos. Nesta perspectiva, qualquer acesso ao uso de patrimônio comum traz consigo uma obrigação moral correspondente, de agir como seu guardião em prol de todos, e o acúmulo de qualquer direito não deve infringir o direito inato dos outros à sua porção justa do patrimônio comum. Para esta autora, a doutrina do patrimônio público é o veículo por meio do qual a propriedade pública é protegida, estabelecendo que determinados recursos naturais – particularmente, o ar, a água e os oceanos – são centrais à existência, não podendo ter o acesso negado a eles. Os recursos do patrimônio devem, portanto, ser protegidos para o bem comum. Não apropriados para o ganho privado.

Hall e Lobina (2015) também contribuem na reflexão, à medida que, identificando um crescente movimento mundial de remunicipalização dos serviços de água nos últimos 15 anos, eles frisam que a remunicipalização da água não implica somente em o setor público reassumir o controle administrativo dos serviços de água, mas refere-se a uma nova possibilidade para a realização de ideais coletivos de desenvolvimento, tais como, direito humano à água e desenvolvimento hídrico sustentável. Para estes autores, as aspirações de comunidades locais por serviços de água públicos e transparentes, geralmente fazem parte dos seus esforços para obterem progresso social e mudança política. Sem dar conta destas aspirações por justiça social, portanto, não é possível compreender totalmente a remunicipalização da água e a sua expansão global. A mera mudança de propriedade não constitui o objetivo final deste momento mundial de remunicipalização da água.

9. Conclusão

No Brasil, a partir da década de 1980, o impacto do processo de globalização e o avanço do projeto político neoliberal, ocorreram de forma mais evidente, provocando um período de declínio econômico, que repercutiu fortemente no cenário social de uma sociedade já caracterizada pela desigualdade. As decisões dos formuladores de política pública, em nível nacional, e os padrões de intervenção estatal são cada vez mais submetidos às condições e aos princípios estabelecidos por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, enquanto as necessidades sociais são viabilizadas pela promoção do acesso a bens e serviços por meio da relação de mercado.

Reformas fiscais ortodoxas são adotadas, resultando em uma retração generalizada e ainda mais rigorosa dos gastos públicos no que diz respeito aos direitos sociais, entretanto, o que se observa é que os gastos públicos não são realmente reduzidos, mas reorientados em direção à aceleração do desenvolvimento de um ambiente favorável ao mercado. Faz parte deste período de ajuste estrutural capitalista, o aumento do desemprego e a retração do investimento público em políticas sociais. As três políticas urbanas estruturais – transporte, habitação e saneamento – são ignoradas ou têm um rumo errático, com baixo investimento.

Resultado da articulação de forças progressistas, os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) abriram a agenda para a implantação de projetos sociais há muito tempo ignorados, mas constrangidos pelas forças da globalização neoliberal, tiveram que acalmar o mercado, não somente através da *Carta ao povo brasileiro* (22/06/2002) e da adoção de políticas econômicas rigorosas, mas também negociar espaços para a adoção de medidas de incentivos aos mercados. Na questão urbana, estabeleceu-se um paradoxo: quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decidida, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu uma forte elevação do preço da terra e dos imóveis.

Neste cenário, não somente o espaço urbano é mobilizado como centro estratégico de acumulação, mas também é possível afirmar que as novas configurações da cidade trazidas pelo processo de globalização transformam as metrópoles em ambientes propícios para a realização de negócios. As metrópoles são buscadas como lugares privilegiados para a realização dos investimentos dos mais altos círculos produtivos, terciários e financeiros. Nas dinâmicas do capitalismo contemporâneo, é necessário reconhecer a pertinência do processo mesmo de produção e reprodução do espaço urbano no centro das estratégias de acumulação. A cidade não é tomada meramente como lugar dos negócios, mas é, ela mesma, o próprio negócio que se realiza a partir da produção do espaço urbano.

As forças econômicas da globalização, impulsionadas pelos conglomerados multinacionais, se instalam em um contexto já marcado por grandes desigualdades políticas, sociais e econômicas, acirrando a precariedade de vida da maioria dos habitantes das cidades brasileiras, reforçando as condições de subcidadania de grande parte da população. No multifacetado processo de urbanização da Amazônia, destaca-se como elemento comum a ampla formação de favelas e intensas atividades do setor informal nas periferias urbanas. Os bairros pobres das periferias exibem problemas sociais abundantes, perigos à saúde pública e deficiências na estrutura física. A produção de periferias e favelas implica a existência de amplos setores populacionais excluídos dos direitos essenciais e essa dinâmica integrada, fundamentalmente, os modelos de urbanização adotados na região amazônica.

Com a emergência da questão ambiental, a Amazônia adquire grande importância no cenário mundial, tanto pelo seu patrimônio territorial quanto pelo seu imenso capital natural. As potências internacionais buscam controlar a riqueza natural da região, valorizando-a como capital de realização atual e como fonte de poder para a ciência contemporânea. A apropriação da decisão sobre o uso de territórios e ambientes como reservas de valor torna-se uma forma de controlar o capital natural para o futuro. Nesse sentido, a predominância das relações de mercado, recorrendo ao discurso do desenvolvimento sustentável, viabiliza a mercantilização da natureza, tendo a água como um dos principais produtos.

A valorização econômica da água desperta o interesse das grandes empresas do setor de saneamento básico, fazendo da Amazônia um território atraente

para a geração de lucros e o empreendimento financeiro, não somente pela imensa disponibilidade de água na região, mas também pelo mercado consumidor dos centros urbanos. Neste processo de mercantilização, a água é transformada em *commodity* e submetida à lógica do mercado, sendo regida pelo resgate total dos investimentos realizados na sua produção e pela extração máxima de lucros.

A privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Manaus, no ano 2000, representa uma das formas pelas quais o capitalismo se expande, se apropriando da Amazônia e de seus recursos naturais. A gestão privada da água em Manaus é evidenciada como estratégia de controle sobre o território, submetendo a água às leis do mercado global, transformando-a em objeto de compra e venda entre as empresas do setor de saneamento básico (Lyonnaisse des Eaux, Grupo Solvi, Grupo Águas do Brasil e Aegea Saneamento). Estas empresas negociam entre si o controle da concessão, encontrando no mercado consumidor manauense um espaço privilegiado de capitalização e geração de lucros, tudo com o apoio do Estado, que proporciona facilidades e vantagens.

As motivações alegadas pelo governo (modernização da administração pública; falta de recursos para o investimento; tecnologia e *expertise* da iniciativa privada; necessidade de investimento no interior do Estado) não dão conta de justificar a privatização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário em Manaus. É notória a influência externa na decisão de transferir para a iniciativa privada a gestão destes serviços. Os organismos multilaterais e empresas multinacionais, assim como as grandes potências, ao adotarem as políticas neoliberais, representam fatores externos, que com o apoio de lideranças e grupos políticos e econômicos nacionais e locais, pressionaram o Estado, viabilizando a decisão sobre a privatização dos serviços de água e esgoto e mostrando que a Amazônia é foco de interesses políticos, sociais e econômicos provenientes de fora.

Os desafios e contradições da gestão dos serviços de água e esgoto em Manaus corroboram a percepção de que o avanço autoritário do capital sobre a Amazônia sobrepõe-se às alternativas de desenvolvimento local, favorecendo um setor reduzido da sociedade e lançando a maioria da população em condições de privação. Dando continuidade à ação histórica do capitalismo na região, a ineficiência da iniciativa privada em Manaus confirma que as empresas de água visam

mais a expansão dos seus lucros e rendimentos do que os interesses das comunidades, que querem ser atendidas nas suas necessidades básicas.

Esta realidade é evidenciada através dos últimos índices apresentados pelo Sistema Nacional de Saneamento Básico (SNIS/2016), que mostram que a cobertura de abastecimento de água em Manaus não passa de 87,79% em uma cidade com enorme disponibilidade de água doce e o atendimento de esgoto alcança meramente 10,18% da população. Este desempenho revela o descumprimento do contrato de concessão pela empresa, ficando muito abaixo das metas previstas. Além disso, o contrato de concessão sofreu alterações em várias ocasiões²⁴⁵, sendo que a maioria delas diz respeito à redução das metas previstas, visando beneficiar as empresas envolvidas na concessão. Nestas ocasiões, destaca-se uma curiosa contradição: ao invés de as empresas se esforçarem para atingir as metas contratuais, são estas que são alteradas para se adequar ao insuficiente desempenho das empresas. Assim, a concessão é garantida, de forma forjada e artificial, em prejuízo da população manauense.

A título de comparação, os índices acima mencionados mostram que a cidade de Manaus se encontra entre as piores no Ranking de desempenho dos serviços de água e esgoto entre as cem maiores cidades do Brasil, o que representa um resultado bastante desconfortável para uma concessão privada que projetava ser um modelo nacional de eficiência frente às empresas públicas que realizam os mesmos serviços. No contexto da Amazônia, a eficiência desta concessão supera somente as cidades de Belém e Porto Velho, mas a sua ineficiência ultrapassa a maioria das outras capitais nortistas: Palmas, Boa Vista, Rio Branco e Macapá. Portanto, a concessão privada de Manaus não é modelo de desempenho nem para a Região Norte nem para o Brasil no seu conjunto.

Este desempenho das concessionárias que atuaram na cidade durante o período de concessão confirma as vozes das periferias que testemunham a deterioração progressiva do serviço de água nos últimos anos. As entrevistas apontam que esta degradação se expressa no aumento da irregularidade do abastecimento (descontinuidade), na elevação dos valores das tarifas, nas cobranças indevidas (nos

²⁴⁵ O contrato de concessão já foi alterado cinco vezes ao longo do período da concessão: Janeiro de 2007, Agosto de 2008, Outubro de 2008, Maio de 2009 e Abril de 2014.

serviços de água e esgoto) e nas incômodas pressões por parte das empresas diante dos mínimos atrasos de pagamentos. Os cortes de ligação em feriados, que é proibido por lei, também surgem como reclamações dos moradores. Tudo isso gera a concepção de que “a falta de abastecimento de água é problema antigo e sem solução em Manaus”.

Se uma das principais motivações que levaram à privatização foi a necessidade de investimentos no esgotamento sanitário, os índices acima demonstram que a concessão privada constitui um mau negócio para a cidade. Atendendo somente a 10,18% da cidade, as empresas, que na sua totalidade vieram de fora da Amazônia (França, São Paulo e Rio de Janeiro), não somente descumpriram e descumprem o contrato de concessão, mas também demonstram que o critério de eficiência não integra os seus perfis. Enquanto isto, os esgotos da cidade são quase integralmente lançados nos igarapés e rios, sem o tratamento adequado, prejudicando irremediavelmente os corpos hídricos da Amazônia.

Diante desta situação, os setores mais pobres da população são comumente os mais prejudicados. A retirada do Estado os deixa desprotegidos, sob as mãos das empresas, que visam em primeiro lugar o lucro. Este abandono dos poderes públicos é expresso nas falas dos moradores das comunidades mais pobres. É possível assegurar que estas populações vivem na invisibilidade, tanto para o poder público, quanto para as concessionárias, que só enxergam as possibilidades lucrativas do negócio. A violação dos direitos essenciais implica o não reconhecimento da dignidade humana e o lançamento de expressivos grupos populacionais em condições de subcidadania. Esta situação é reforçada com a intensa espoliação operada pela concessionária privada, que cobra na capital amazonense a tarifa mais cara entre todas as cidades da Amazônia (R\$ 5,31/m³) e uma das mais elevadas do Brasil.

Mesmo prescrita na Lei nº 11.445 de 2007, a tarifa social somente é implantada em 2014 (Dec. nº 2.748/2014), visando beneficiar 128 mil famílias inscritas no Programa Bolsa Família. No entanto, o benefício contempla somente 6.447 famílias, número bem abaixo do conjunto dos usuários que a ele têm direito, evidenciando a falta de interesse das empresas em divulgar e estimular sua adesão. Dessa forma, aqueles que mais precisam do apoio do Estado e do “reconhecimen-

to” da comunidade são ignorados e mantidos na invisibilidade por parte do poder público e das empresas sedentas de lucros.

Esta situação de desabastecimento torna-se mais visível diante do fato de que somente 64% da população estão ligadas à rede geral de abastecimento de água. Este dado demonstra que, se de um lado, a empresa conseguiu estender a rede de abastecimento até 87,79% da cidade, do outro lado, boa parte destas instalações não é usada pela população, sendo constituída por canos vazios e sem utilidade alguma. Assim, é necessário fazer um sério questionamento sobre o critério usado para medir a expansão do abastecimento de água rumo à universalização. Se este critério é a mera instalação de canos e adutoras, é possível afirmar que nos encaminhamos para uma “universalização maquiada”, uma vez que o fato de ter canos nas ruas não significa que esteja saindo água limpa deles nem que a população tenha acesso à água potável nas suas residências.

O discurso da falta de recursos econômicos para investir na expansão da rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário viabilizou enormemente a privatização da subsidiária estatal Manaus Saneamento. Ao longo da análise, percebeu-se que este discurso foi pouco a pouco sendo desconstruído. Somente no período entre 2000 e 2012, o Estado já havia investido mais de R\$ 580 milhões de reais no sistema de abastecimento, provenientes das instâncias municipal, estadual e federal. O investimento do Estado em colaboração com a empresa constitui mais uma contradição da política de abastecimento de água e esgoto de Manaus. A este respeito vale a pena recordar o depoimento de um dos promotores do MP-AM:

Eu vendo a minha empresa pra ti, mas eu continuo botando dinheiro na tua empresa, como se ela fosse minha. Então é muito fácil para estes caras. O Estado botar dinheiro em cima de uma coisa que não é mais dele. Só isso dá para o senhor fazer um livro de mil páginas.

Além deste favorecimento, percebe-se ao longo da análise, a vigência de outras “generosidades” proporcionadas pelo poder público à empresa, tais como prorrogações indefinidas de término de obras, financiamentos econômicos, benefícios fiscais e multas aplicadas, mas nunca cobradas. É notória a forte disposição do Estado em manter a concessão privada dos serviços, mesmo tendo que recorrer a recursos públicos para viabilizar o equilíbrio financeiro da empresa e garantir a sua margem de lucros. Esta situação impõe a necessidade de se lançar luzes sobre

as relações obscuras existentes entre o público e o privado. Observa-se a manutenção de uma relação de clientelismo entre estes dois poderes em benefício das empresas e em detrimento da maioria da população, que vive em situação de privação nas periferias da cidade. Mais uma vez se percebe os danos de um Estado dominado pelo poder econômico, que é colocado a serviço da manutenção de privilégios de classe e da perpetuação das desigualdades. As campanhas eleitorais constituem momentos apropriados para se retribuir tais “generosidades”, uma vez que as empresas entram com volumosas doações a candidatos de todas as correntes políticas, principalmente àquelas que buscam a reeleição.

A análise dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus corrobora a concepção de que a política pública constitui um campo político, onde ocorrem conflitos entre diferentes atores, quais sejam, os atores do Estado, do Mercado e da Sociedade civil, cada qual defendendo os seus interesses específicos, tendo como horizonte o controle dos recursos hídricos.

O Estado marca a sua participação no setor de saneamento básico através da atuação do poder municipal (poder concedente), da Agência Reguladora, da Câmara Municipal, do Ministério Público e do Poder Judiciário. A variedade de instituições indica a heterogeneidade do Estado, não cabendo uma concepção unidimensional para a análise das ações de todos os atores estatais. No entanto, em um Estado configurado pela economia capitalista, verifica-se a tendência cada vez mais explícita de introduzir a lógica mercantil na gestão dos serviços coletivos, inclusive no âmbito das empresas públicas. Trata-se da criação de um Estado mais adaptado ao paradigma mercadológico, que promove através do mercado o acesso aos serviços antes considerados como direitos.

Em um contexto de sociedade capitalista os atores estatais estão condicionados por princípios pautados pela racionalidade economicista, além de sofrerem fortes pressões da parte dos atores que representam a instituição do mercado. Desta forma, ao longo do período de privatização é possível perceber a influência dos mecanismos e tendências neoliberais na implementação das políticas de abastecimento e esgotamento sanitário. Setores do Estado incorporam e legitimam os interesses do capital, investindo grandes esforços e volumosos recursos na realização

e manutenção da privatização, que mesmo eivada de vícios e ilegalidades, é realizada sem a devida discussão com os agentes sociais interessados na questão.

Da parte do poder concedente, a obsessiva opção pela privatização é evidenciada a partir das seguintes decisões: a venda do patrimônio público por preço inferior ao real valor; a convivência do poder concedente em relação à precária prestação dos serviços; os elevados investimentos públicos em empreendimentos cuja responsabilidade pertence à concessionária; a não cobrança de inúmeras multas aplicadas às concessionárias ao longo do período de concessão; ignorar os pedidos de quebra de contrato da concessão, encaminhados por Comissões Parlamentares de Inquéritos instauradas na Câmara dos Vereadores em duas ocasiões distintas (2005 e 2012); prorrogar a concessão privada por mais 15 anos em um período de fortes críticas aos serviços realizados pela concessionária.

Entre as instituições estatais que atuaram na privatização também merece destaque a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (ARSAM), que sendo responsável pela fiscalização da concessão, realizou um serviço muito aquém do planejado. Constatou-se nos documentos analisados uma constante omissão diante dos precários serviços realizados. A ARSAM não somente deixou de cobrar, em várias ocasiões, documentos, como os Planos Quinquenais, mas também não realizou nenhuma auditoria econômico-financeira na empresa, para averiguar o equilíbrio financeiro do contrato de concessão. A falta de fiscalização é evidenciada nas entrevistas com os usuários do sistema de água e esgoto, indicando a omissão da Agência que deveria realizar esta função. Constatou-se também a fragilidade da Agência no exercício de sua função reguladora, uma vez que ela é desprovida de poder vinculante para obrigar o cumprimento das suas determinações, sendo estas ignoradas, tanto pelas concessionárias quanto pelo poder concedente.

A Câmara dos Vereadores do Município, sendo pressionada pela população que sofre com a falta de água e esgotamento sanitário, embora condicionada por uma relação subalterna com o poder executivo, atua na fiscalização dos serviços, não somente realizando Audiências Públicas, mas também instaurando Comissões Parlamentares de Inquéritos (2005 e 2012). Como estes instrumentos a

Câmara Municipal demonstra o desastroso desempenho da empresa privada, a omissão do poder concedente e a inépcia da Agência Reguladora.

Baseada nas investigações, a Câmara dos Vereadores recomenda a responsabilização judicial do poder concedente, a quebra do contrato de concessão dos serviços de água e esgoto e a criação de uma Agência Reguladora independente e capacitada para exercer a função de fiscalização. Mesmo assim, os problemas da água e do esgoto continuam sem solução, pois a instituição não articula os meios necessários para o cumprimento das recomendações, relegando importantes documentos aos arquivos históricos, sem efeitos práticos na vida presente da cidade.

A atuação do Ministério Público (MP) como agente estatal também é destacada por inúmeras atividades, denunciando as reais condições do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Manaus. Sendo acionado desde o início da privatização, o MP entra em ação trazendo à tona os vícios e ilegalidades do processo de desestatização da empresa pública Manaus Saneamento. Através de investigações e trabalhos técnicos, o MP registra, ao longo do período de concessão, a ineficiência da empresa e a precariedade dos serviços realizados, produzindo ampla documentação que testemunha a sua intervenção, respeitando os limites das suas incumbências legais. Baseado nas investigações, o MP, em diversas ocasiões, evidencia o descaso com o patrimônio público, a irresponsabilidade da empresa privada, a violação do direito à água, o desabastecimento de grandes setores da população e uma concessão que beneficia em primeiro lugar os empresários da água.

O poder judiciário também faz parte das instituições estatais que intervêm ao longo da concessão, chegando a expedir inúmeras liminares de suspensão da venda da empresa Manaus Saneamento, o que prolongou o processo de privatização por um período inesperado. No entanto, a morosidade do judiciário no julgamento dos processos de anulação da privatização geraram incompreensões e até protestos por parte dos grupos sociais interessados na questão da água. Ao atrasar durante 15 anos o julgamento destes processos, o judiciário provoca uma situação de insegurança, expectativas e contribuiu para a impunidade das empresas que realizavam os serviços de forma desastrosa às custas do sofrimento da população.

O judiciário chama a atenção pelas polêmicas de suas decisões, gerando frustrações e protestos. Esta instituição corrobora a privatização, embora condenando cláusulas contratuais consideradas inadmissíveis, como a que permite o poder concedente contribuir economicamente, com recursos públicos, na realização de obras cuja responsabilidade e custos devem ser assumidas pela empresa titular da concessão. Com esta sentença, o judiciário evidencia a existência de uma “concessão maquiada”, mas não deixa de legitimá-la em benefício da empresa, se omitindo diante do descumprimento da decisão.

Outra decisão polêmica do poder judiciário diz respeito à permissão de que a concessionária cobre tarifas de tratamento de esgoto em bairros em que estes serviços não são realizados, a fim de garantir os lucros da empresa em prejuízo da população. Estas decisões evidenciam a relação de submissão do Estado em relação aos interesses do Mercado, reforçando a ambiguidade da parceria entre o poder público e o poder privado. Estes exemplos confirmam também a proposição de Milton Santos, quando ele diz que o mercado, capitaneado pelas grandes empresas, precisa de um Estado flexível aos seus interesses, exigindo uma configuração fluida. Para este autor, não é que o Estado se torna ausente ou se torna menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante.

Quanto aos atores do mercado, as concessionárias, representantes locais das forças do capital nacional e internacional, buscam expandir os seus lucros apoiando-se na racionalidade economicista e nas tecnologias com as quais controlam a água potável e o tratamento de esgoto, definindo quem tem ou não acesso a estes serviços. A atuação destes atores se realiza, não somente descumprindo sistematicamente o contrato de concessão, no que diz respeito ao alcance das metas de extensão dos serviços, mas também cobrando taxas excessivamente elevadas, reduzindo investimentos necessários e faltando com a transparência em relação à prestação dos serviços. Realizando um medíocre trabalho, estas empresas contribuem para o baixo nível de qualidade de vida na cidade²⁴⁶, afetando especialmente

²⁴⁶ REDAÇÃO. Manaus concentra maior parte da população em áreas com precárias condições de vida. 20 Dez. 2017. **Portal Amazonas Atual**. Disponível em: <<http://amazonasatual.com.br/manaus-concentra-maior-parte-da-populacao-em-areas-com-precarias-condicoes-de-vida/>>, Acesso em: 04 Nov. 2018.

os setores mais pobres e o meio ambiente e colaborando para o aprofundamento da crise socioambiental.

O capital, representado pelas empresas envolvidas no abastecimento de água e esgoto ao longo da concessão, não se contenta em explorar os trabalhadores no ambiente laboral da produção, mas avança sobre as suas condições de reprodução, extorquindo ao máximo os moradores das periferias da cidade, à medida que controlam os serviços coletivos e fazem deles mercadorias de compra e venda. A prática das “cobranças indevidas” constitui outra forma de acumulação capitalista, dilapidando a população através de um perverso processo espoliativo. Não são raras as reclamações a respeito desta prática largamente registrada nos órgãos de defesa do consumidor e nas falas dos informantes. Trata-se de uma estratégia que gera saldos milionários para as empresas, indicando a agressividade com que o capital privado avança sobre os recursos naturais e sobre os consumidores em nome de um processo de acumulação, que desrespeita todas as regras éticas e pratica despidoradamente a injustiça socioambiental.

Diante de tantos desafios e contradições da política de abastecimento de água e esgotamento em Manaus, a sociedade civil busca resistir, na medida do possível, ao avanço do capital sobre as águas da Amazônia. Confirmando os estudos de Lefebvre, se de um lado os vazios e abismos da sociedade capitalista produzem contradições sociais urbanas, por outro lado, estes vazios são os lugares do possível, onde nasce a esperança da realização do direito à cidade. Diante de um contexto desfavorável, em que predomina um capitalismo predatório, que avança vorazmente sobre os recursos naturais, a sociedade civil cria espaços de articulação, buscando alternativas capazes de efetivar o direito humano à água, em um apelo pela radicalização da democracia.

Não se trata de considerar a sociedade civil como “o polo de virtudes democratizantes”, mas é possível perceber em algumas esferas a emergência de iniciativas de resistência à privatização da água e do tratamento de esgoto desde o período da desestatização destes serviços, ganhando expressões concretas em coletivos como os movimentos de luta pela moradia, o Fórum das Águas de Manaus e a experiência da gestão comunitária no Bairro Colônia Antônio Aleixo. Estas são iniciativas que reúnem lideranças e associações preocupadas com o avanço do

capital sobre os recursos hídricos. Percebe-se nestas iniciativas reflexos de uma luta pelo controle da água na Amazônia, indicando a existência de um apelo pela superação da democracia de baixa intensidade e da cidadania meramente formal, em direção à construção de um modelo democrático mais ajustado às necessidades populares e com maior potencial de promover os direitos sociais.

Em Manaus, os movimentos de luta pela moradia de Manaus (União Nacional por Moradia Popular e Movimento Nacional de Luta pela Moradia), assim como nas outras capitais brasileiras, aglutinam lideranças e trabalhadores sem teto, num esforço da conquista da moradia, em uma cidade desigual, que tem 58 mil imóveis vazios e 22,9% da população sem ter onde morar. Estas organizações, que optam por diversas formas de pressão ao Estado (ocupações, protestos, petições judiciais e controle social), se posicionam contra a privatização do abastecimento de água e esgotamento sanitário, tomando estes serviços como elementos essenciais para o usufruto de uma moradia digna e adequada. Eles visualizam a privatização como uma estratégia de ampliação de lucros e exploração dos trabalhadores por parte dos agentes do mercado, que buscam se apropriar da cidade como uma mercadoria.

A resistência dos movimentos sociais de luta pela moradia em relação à privatização do abastecimento de água e do esgoto demonstra a consciência da integração entre os diversos serviços responsáveis pela promoção da sustentabilidade humana. A política da água é direta ou indiretamente afetada, afetando quase todas as outras políticas setoriais, como a agricultura, o desenvolvimento urbano e rural, a saúde, a habitação e o desenvolvimento econômico, portanto, demandando uma governança cooperativa. De fato, a fragmentação dos domínios dessas políticas, promovida pela commodificação e privatização, isola um serviço do outro, tornando cada vez mais remota a produção de ambientes urbanos sustentáveis. A fragmentação das ações de saneamento na dinâmica das cidades pode ser fator impeditivo para a universalização dos serviços. A postura dos movimentos sociais, portanto, projeta uma expectativa integradora, consubstanciada no direito à cidade, que implica o acesso de todos os cidadãos aos serviços urbanos essenciais para se obter uma vida urbana digna.

Usando das estratégias de organização, pressão e autogestão, estes movimentos ensinam que a militância dos trabalhadores e populações mais pobres, buscando promover os direitos de cidadania na agenda do poder público, representa o caminho mais eficaz para a radicalização da democracia. Para estes movimentos, o aperfeiçoamento da democracia não ocorrerá seguindo a dinâmica autoritária que atua de cima para baixo, mas será resultado da mobilização coletiva dos pobres que, de forma estratégica, mas ainda insuficiente, procuram minar os privilégios de uma sociedade historicamente desigual, orientando as instituições para a promoção do bem comum, num contínuo retorno ao princípio do direito a ter direitos. Neste sentido, a cidadania não é uma conquista que ocorre de uma vez por todas, mas implica o engajamento constante das populações mais vulneráveis, buscando ampliar os seus direitos e estabelecer uma nova sociabilidade, com consequências práticas na vida cotidiana.

É notável a presença das mulheres nestes movimentos, destacando a grande capacidade mobilizadora deste segmento social. De fato, é evidenciado nas investigações que as mulheres são as que mais sofrem com a falta de água nas residências, uma vez elas estão mais vinculadas às tarefas domésticas, sendo impactadas de imediato pela precariedade ou a falta deste serviço. Chama a atenção o envolvimento feminino nos movimentos de moradia acima abordados, exercendo papéis de liderança na mobilização e organização dos coletivos, que lutam pelo direito à moradia digna, com a infraestrutura necessária para ter uma vida saudável na cidade de Manaus.

Não deixa de chamar a atenção, o fato de estes movimentos recorrerem constantemente ao argumento dos direitos para legitimar a sua luta pela moradia, principalmente ao Estatuto da Cidade (Art. 182 e 183), inscrito na Constituição Cidadã. Trata-se de um olhar diferente em relação ao olhar dos empresários, dos financistas, construtores e especuladores, que veem o urbano como uma forma de lucro. Os mencionados Movimentos contemplam a cidade como um lugar, onde eles buscam a realização das suas potencialidades humanas e coletivas, vislumbrando a função social da propriedade urbana. O uso do argumento dos direitos constitui uma estratégia que possibilita o reconhecimento de todos os que compõem a cidade como cidadãos e sujeitos que podem usufruir dos bens e infraestruturas.

turas urbanas. Trata-se de questionar a propriedade privada como um valor absoluto, ou seja, independente dos custos sociais e ambientais gerados pela sua aquisição e manutenção. De fato, o plano de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF/1988).

O Fórum das Águas de Manaus, ao nascer em 2012, absorve uma forte crise hídrica na cidade marcada por múltiplas manifestações populares e políticas, questionando a eficiência da privatização e demandando a quebra do contrato de concessão dos serviços de água e esgoto na cidade. Atuando, sobretudo, na formação sobre o direito à água e no controle social, o Fórum das Águas denuncia a privatização como uma fábrica de produzir lucros para a concessionária, assegurando que se houve alguma melhoria nos serviços de água e esgoto, esta não ocorreu por eficiência da empresa privada, mas principalmente em virtude da realização de grandes investimentos públicos no sistema, mesmo assim, apresentando resultados muito limitados nos bairros da periferia da cidade.

Contribuindo com a realização do debate sobre a gestão da água adotada na cidade, o Fórum das Águas também busca abordar o tema a partir de uma visão abrangente, integrando o abastecimento de água e os serviços de esgoto dentro de uma perspectiva em que a água não é vista como um elemento isolado, mas dentro de uma inter-relação com os igarapés, nascentes, florestas e a sustentabilidade do ser humano. A partir desta concepção, a resistência à privatização daqueles serviços, encontra razão, não somente na sua precariedade ao longo do período de concessão, mas também em virtude da compreensão de que a água integra um ciclo natural, social e cultural, configurando um patrimônio público e não devendo ser apropriada por nenhuma empresa particular.

Diante da onda privatizadora, que busca se apropriar dos recursos naturais e dos serviços públicos, a experiência da gestão comunitária do bairro Colônia Antônio Aleixo também representa um significativo sinal de que a sociedade civil busca alternativas ao paradigma economicista em curso. Constituído, majoritariamente, por uma população de baixo poder aquisitivo, este bairro resiste à entrada da concessionária no seu território, assumindo a gestão do abastecimento de água. A entrada da empresa no bairro excluiria boa parte da população do acesso a este

bem essencial, em virtude dos elevados valores cobrados pela concessionária e da ineficiência do serviço privado, que deixa vários bairros sem água durante semanas inteiras e outras localidades permanentemente desabastecidas.²⁴⁷

Ao contrário do que ocorre na cidade, a gestão comunitária do bairro Colônia Antônio Aleixo é contemplada com um bom nível de satisfação dos moradores em relação ao serviço de abastecimento de água. Mesmo enfrentando dificuldades, expressas na limitação de recursos e na prática de rodízios, os moradores costumam defender a gestão comunitária, considerando-a uma conquista histórica do bairro e uma forma de garantir o acesso geral à água potável. Com uma taxa fixa de R\$ 35,00 reais mensais, que arca com as despesas relativas ao abastecimento de água, os moradores mantêm um serviço que remonta às origens do bairro, apresentando uma firme oposição à entrega da gestão à concessionária privada que realiza o serviço na cidade.

A gestão comunitária representa para os moradores a valorização da história e da identidade do bairro. Ainda que marcado pelo sofrimento, esta história contém a experiência da mobilização dos moradores que se reuniram em mutirão para construir os serviços coletivos e implantar melhorias. A lembrança de experiências como a instalação do abastecimento comunitário, assim como de outras conquistas coletivas, desperta um sentimento positivo de autoestima nos moradores, inclusive alimentando a expectativa de independência do bairro, visando à formação de um município autônomo. Atrás da expressão “não tem nenhum outro bairro igual ao nosso”, encontra-se o orgulho experimentado pela população de viver em um bairro construído pela própria comunidade, mesmo sem o apoio do Estado, que pouco ou nada tem investido na infraestrutura urbana da localidade.

Estamos diante de um caso em que a organização das populações mais pobres abre uma brecha no sistema econômico vigente, que busca submeter tudo à tirania do dinheiro. A gestão comunitária do bairro busca, apesar dos recursos limitados, priorizar o atendimento da necessidade da população por água potável,

²⁴⁷ MENEZES, Alik. Falta de abastecimento de água é problema antigo e sem solução em Manaus. **Portal Acritica**. 17 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/falta-de-abastecimento-de-agua-e-problema-antigo-e-sem-solucao-em-manaus?fbclid=IwAR27vHU_zHkzt-FwTY_ytJ-0B4Arj_X3tYij-7AeCE0IJ_QFzr2Q_g64Jhw>, Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

mostrando que a cidade é resultado também das experiências criativas vividas pela população no seu cotidiano. Esta realidade confirma mais uma das proposições de Habermas, quando ele sugere que o mundo da vida, a partir da razão comunicativa, reage à reificação e à burocratização exercidas pelo Estado e o Mercado, dando origem a iniciativas de solidariedade e emancipação.

É curioso constatar que esta iniciativa emerge em um dos bairros mais pobres da cidade, indicando a fragilidade e ao mesmo tempo o potencial emancipador da organização. Reforçando a proposição de Lefebvre, quando ele diz que “o abismo é o lugar do possível”, as contradições sociais por vezes levam as pessoas a recorrerem aos recursos mais próximos e humanos, quais sejam, a união e a solidariedade, visando à superação dos seus dilemas e desafios e colocando em xeque o poder das forças do mercado, que tende a colonizar tudo. Assim, pode-se confirmar que a resistência dos pobres está prenhe de mudanças, não somente por inaugurar formas alternativas de viver fora ou nos interstícios dos sistemas autoritários, mas também em expor as injustiças e as violências produzidas por eles.

Recorrendo às próprias estratégias de sobrevivência, a comunidade resiste às pressões do capital, caminhando entre as fronteiras do legal e do ilegal, uma vez que realiza um serviço legalmente atribuído à concessionária. A concessionária também atua numa área sombria entre o legal e o ilegal, uma vez que ela realiza uma gestão eivada de vícios e ilegalidades, mas tem o apoio irrestrito do Estado. Assim, a concessionária é privilegiada no sentido de dispor de significativos recursos provenientes do apoio estatal e empréstimos facilitados para manter a sua margem de lucros. Enquanto isso, a gestão comunitária do bairro Colônia Antônio Aleixo tem somente a si mesma e alguns parceiros ocasionais, diante do desafio de resistir à mercantilização dos recursos naturais, garantindo o seu direito à água.

Estas iniciativas coletivas acima descritas, embora fragmentadas, apontam para a necessidade de se repensar a gestão da água na cidade, não somente por demonstrar que a concessão privada não corresponde às expectativas da realização de serviços justos e universais, mas também por mostrar que há apelos concretos da parte da sociedade civil por fazer a experiência de uma democracia mais efetiva e sintonizada com as necessidades da população. Uma democracia em que os setores mais pobres tenham oportunidades de participar das decisões sobre a pro-

dução da cidade em que vivem, sendo retirados da invisibilidade social e libertados das condições de subcidadania. Neste sentido, poder decidir sobre o funcionamento e as prioridades no que diz respeito à gestão da água, por mais básico que seja, já representa um bom começo.

A desmercantilização do saneamento básico marcaria um caminho de radicalização da democracia, mas isso teria que ter o apoio do Estado, retomando a responsabilidade pela gestão dos serviços de água e esgoto na cidade e priorizando as necessidades das populações mais vulneráveis. Esta decisão implicaria a necessidade de buscar alternativas para o financiamento do abastecimento de água junto às centenas de empresas que compõe o distrito industrial de Manaus, além de recorrer às organizações nacionais e internacionais interessadas em universalizar o acesso à água potável. Esta decisão também não dispensaria a realização de parcerias com as próprias comunidades, o que implicaria repensar a abordagem da prestação de serviços nas periferias e favelas da cidade (CONNORS, G., 2005).

Diante de todos estes desafios e contradições é possível afirmar que a política de abastecimento de água e esgotamento sanitário adotada em Manaus inviabiliza a universalização destes serviços na cidade. A mercantilização da água, transformando-a em produto de compra e venda, exclui expressivo setor da sociedade do acesso a este bem essencial, contribuindo para a violação do direito humano à água e ao saneamento básico, uma vez que as empresas responsáveis pelos serviços priorizam a geração de lucros em detrimento das necessidades sociais.

O princípio da universalidade do acesso à água impõe a necessidade de refletir sobre a noção de equidade, que leva em consideração os setores mais vulneráveis da sociedade, buscando formas de promover o acesso incondicional à água, rompendo as barreiras econômicas, de gênero, de raça e culturais. A universalização do saneamento também implica repensar a noção de propriedade pública atribuída a bens, como água, terra e florestas. Por serem propriedades públicas, estes bens se tornam universais, inviabilizando a sua apropriação para atender a interesses corporativos e privados.

A propriedade pública é sinônimo de comunidade, cooperação e respeito pelos direitos e preferências dos outros. O uso e a apropriação por parte de alguns

não pode reduzir, limitar ou impedir a disponibilidade destes bens para todos os que dependem dele para viver com saúde. Nesta perspectiva, qualquer acesso ao uso do patrimônio comum traz consigo uma obrigação de agir como seu guardião em prol de todos, e o acúmulo de qualquer direito não deve infringir o direito inato dos outros à sua porção justa do patrimônio comum.

10.

Referências bibliográficas

ABÍLIO, Ludmila C. A Gestão do social e o Mercado da cidadania. In: CABANES, R.; GEORGES, C.; RIZEC, C.; TELLES, V. (Orgs). **Saídas de Emergência**. Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

ALVES, Juliana Araújo. A dimensão da saúde no espaço urbano: desativação do hospital-colônia e criação do bairro colônia Antônio Aleixo em Manaus/AM. In: OLIVEIRA, Jose Aldemir de (Org.). **Espaço, Saúde e Ambiente na Amazônia: Ensaios de Geografia da Saúde**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. Experiências Municipais Exitosas em Saneamento. Brasília: Assemae, 2017.

ASSY, Bethânia. A dignidade dos invisíveis: invisibilidade social, reconhecimento e direitos humanos. In: PAIVA, Angela Randolpho (Org.). **Direitos Humanos em seus desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; Pallas; 2012.

BALANYÁ, Belén; BRENNAN, Brid; HOEDEMAN, Olivier; KISHIMOTO, Satoko; TERHORST, Philipp; (Editores). **Por um modelo público de água. Triunfos, lutas e sonhos**. São Paulo: Editora Casa Amarela, 2007.

BARLOW, Maude. **Água – Futuro Azul**. Como proteger a água potável para o futuro das pessoas e do planeta para sempre. São Paulo: M.Book do Brasil Editora Ltda, 2015.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. **Ouro Azul**. Como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta. São Paulo: M.Book do Brasil Editora Ltda, 2003.

BECKER, Berta K. **Amazônia**. Geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. *Geopolítica da Amazônia. A nova fronteira de recursos*. In: VIEIRA, Ima Célia Guimarães (Org.). **As Amazonas de Bertha K. Becker**. Ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica. Volume 1. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

BENTES, Norma. **Manaus, realidade e contrastes sociais**. 2ª Edição. Manaus: Editora Valer e Fapeam, 2014.

BERNAL, Roberto Jaramillo. **Índios Urbanos**. Processo de reconfiguração das identidades étnicas indígenas em Manaus. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas; Faculdade Salesiana Dom Bosco, 2009.

BEZERRA, Eron. **Amazônia, esse mundo à parte**. São Paulo: Editora e Livraria Anita Garibaldi, 2010.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**. Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.

_____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOTELHO, Antônio José. **Redescobrimo o Projeto Zona Franca de Manaus**. Um estado de alerta (uma década depois). Manaus: Valer Editora, 2006.

BRITTO, Ana Lúcia. Tarifas sociais e justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade. (Editores). **O Direito à Água como Política Pública na América Latina**. Uma exploração teórica e empírica. Brasília: Ipea, 2015.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Solany Cristina. **A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência**. Cad. Metrôpoles. São Paulo, v. 19, nº 39, pp. 557 – 581, maio/ago. 2017.

BROWDER, John O.; GODFREY, Brian J. **Cidades da floresta**. Urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia brasileira. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2006.

BULTO, Takele Soboka. Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global. In: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade. (Editores). **O Direito à Água como Política Pública na América Latina**. Uma exploração teórica e empírica. Brasília: Ipea, 2015.

CARLOS, Ana F. Alessandri. Utopia da gestão democrática da cidade. OLIVEIRA, José Aldemir (Org.). **Cidades Brasileiras**. Territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais. Volume II. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho** 19ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CASTRO, Edna. Grupo Suez em Manaus, privatização dos serviços de água e impactos sobre as mulheres. RODRIGUES, Graciela; GARZON, Luis F. N.; CASTRO, Edna; BERTARELLI, Maria E; BELLOTA, Juliana M. **A privatização da água na cidade de Manaus e os impactos sobre as mulheres**. Rio de Janeiro: Instituto EQUIT, 2008.

CASTRO, José Esteban. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, Léo; CASTRO, José E. (Orgs). **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento**. Edição ampliada. Minas Gerais, Rio de Janeiro: Editora UFMG; Editora Fiocruz, 2013.

_____. **Água e Democracia na América Latina**. Campina Grande: EDUEPB (Editora da Universidade Estadual da Paraíba), 2016.

CONNORS, G. When utilities muddle through: pro-poor governance in Bangalore's public water sector. **Environment & Urbanization**, v. 17, p. 201, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. *A Periodização da rede urbana da Amazônia*. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, nº 3, pp. 39 – 68, jul./set. 1987.

CORTES, Soraya V; LIMA, Luciana L. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. Lua Nova, São Paulo, nº 87, 2012, p. 32 – 62.

COSTA, Sergio. **As Cores de Ercília. Esfera Pública, Democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CUNHA, Euclides da. **À Margem da História**. Porto (Portugal): Editora Lello Brasileira, 1967.

DA MATA, Roberto. O ofício de etnólogo, ou como ler “anthropological bues”. In: NUNES, Edson de Oliveira (Org.). **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DAGNINO, Evelina. “Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa”. In: **Política & Sociedade**. Nº 5, Outubro de 2004, pp. 139 – 164.

_____. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90 – Política e sociedade no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DIAS, Edinea Mascarenhas. **A ilusão do Fausto**. Manaus: 1890 – 1920. 2ª edição. Manaus: Editora Valer, 2007.

DOMÍNGUEZ, Ana; ACHKAR, Marcel; FERNÁNDEZ, Gabriela. As estratégias da sociedade frente aos processos de privatização da água: conquistas e desafios no Uruguai. In: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade. (Editores). **O Direito à Água como Política Pública na América Latina**. Uma exploração teórica e empírica. Brasília: Ipea, 2015.

DUARTE, Durango. O abastecimento de água em Manaus (Série 1960). **Instituto Durango Duarte**. Disponível em: <http://idd.org.br/o-abastecimento-de-agua-em-manaus-serie-1960/?fbclid=IwAR3GhAhfjXGGLQCt-bQkyG_dTrezE6TvJhqWt3LroBCoWfQELiuNpMnP8Dw>, 17 de outubro de 2017.

DUBET, François. **As desigualdades multiplicadas**. Ijuí: Editora Ijuí, 2003.

DURHAM, Eunice. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**. nº 10, 1984.

FERREIRA, Márcio Alexandre Moreira. **O desenvolvimento do capitalismo em Manaus**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2003.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. 6º ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. 6º ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GODOY, Julio. Water and Power: The French connection. **Consórcio Internacional de Investigação Jornalística**. 04 fev. 2003. Disponível em <<https://www.icij.org/investigations/waterbarons/water-and-power-french-connection/>> Acesso em: 05 mai. 2018.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. A construção da cidadania dos brasileiros. 4ª Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

_____. Movimentos sociais e cidadania. Pressupostos sobre cidadania e participação da sociedade civil organizada. In: PAIVA, Angela Randolpho. (Org.). **Direitos Humanos em seus desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; Pallas, 2012.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazôniaas**. São Paulo: Contexto, 2005.

HABERMAS, Jürgen. “Further Reflections on the Public Sphere”. In: CALHOUN, Craig. **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1992.

HALL, David. ?Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, Londres: PSIRU, 2015.

_____. Introdução. In: BALANYÁ, Belén; BRENNAN, Brid; HOEDEMAN, Olivier; KISHIMOTO, Satoko; TERHORST, Philipp; (Editores). **Por um modelo público de água. Triunfos, lutas e sonhos**. São Paulo: Editora Casa Amarela, 2007.

HALL, David; LOBINA, Emanuele. *Pipe Dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**. London: PSIRU, 2006.

_____. *Water Privatisation*. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, London: PSIRU, 2008.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: VAINER, Carlos. HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Carta Maior, Boitempo Editorial, Coleção Tinta Vermelha, 2013.

_____. **Cidades Rebeldes**. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes/Selo Martins, 2014a.

_____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-83, Jul./Dez. 2012.

_____. **O neoliberalismo**. História e implicações. 5ª Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HELLER, Léo. **O direito ao saneamento básico e os novos desafios**. Portal Assemae (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento), 17 de novembro de 2016.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro G. Barbosa. Os desafios da universalização do saneamento básico no Brasil. In: BARBOSA, Francisco. (Org.). **Ângulos da água: desafios da integração**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IANNI, Octávio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ISMAEL, Ricardo; CARNEIRO, Regina Q. Medeiros. **A implantação das Agências Reguladoras Estaduais no Brasil: Os casos da AGERGS, da ARCE e da AGERBA**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-274.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

JUNIOR AC, Galvão. *Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil*. **Revista Panam Salud Pública**. 2009, 25 (6), pp. 548 – 556.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

_____. **Escritos Urbanos**. 2ª Edição, São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LEITE, Paulo Moreira. **A outra história da Lava-Jato**. Uma investigação necessária que se transformou numa operação contra a democracia. São Paulo: Geração Editorial, 2015.

MAIA, Samantha. Empresas multinacionais reduzem presença no setor. **Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces)**. Disponível em: <<http://www.gvces.com.br/?locale=pt-br>>, Postado em: 23 fev. 2007. Acesso em: 01 mai. 2017.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otílio; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. 8ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

_____. **Brasil, Cidades**. Alternativas para a crise urbana. 2ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER, Carlos. HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Carta Maior, Boitempo Editorial, Coleção Tinta Vermelha, 2013a.

_____. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. **Revista VeraCidade**, Ano IV, nº 4, Março de 2009.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das Desigualdades**. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEIRELLES, Wallace. **Políticas Públicas e Sustentabilidade na Amazônia**. Manaus: Editora Valer, 2012.

MELO, Regina. **História do Saneamento de Manaus**. Manaus: Cosama, 1991.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. **Fundação de Manaus**. 3ª Edição. Manaus: Conquista, 1971.

MYNAIO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MYNAIO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira, GOMES, Romeu. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Manuais Acadêmicos. Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

OLIVEIRA, Cristiane F. **Água e Saneamento Básico**. A atuação do Grupo Suez em Limeira e Manaus. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, 2007.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003a.

OLIVEIRA, José Aldemir de. **Manaus de 1920 – 1967. A cidade doce e dura em excesso**. Manaus: Editora Valer / Governo do Estado do Amazonas / Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2003.

OLIVEIRA, José Aldemir; SCHOR, Tatiana. *Manaus: transformações e permanências, do forte à metrópole regional*. In: CASTRO, Edna (Org). **Cidades na Floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

PEREIRA, Deusimar. **Amazônia Insustentável**. Zona Franca de Manaus, estudo e análise. Manaus: Editora Valer, 2006.

PETRELLA, Riccardo **O Manifesto da Água**. Argumento para um contrato mundial. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

PONTES JR, Felício. **Povos da Floresta. Cultura, Resistência e Esperança**. São Paulo: Paulinas, 2017.

RIBEIRO, Maria de Nazaré de Souza. **De leprosário a bairro: reprodução social em espaços de segregação na Colônia Antônio Aleixo (Manaus-AM)**. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2011.

RIBEIRO, Maria de Nazaré de Souza; SUZUKI, Júlio César. Análise da reprodução social pela relação trabalho-vida de moradores de uma ex-colônia de hansenianos em Manaus/AM. In: OLIVEIRA, Jose Aldemir de (Org.). **Espaço, Saúde e Ambiente na Amazônia: Ensaio de Geografia da Saúde**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

RIVA, Gabriela R. Saab. **Água, um direito humano**. São Paulo: Paulinas, 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SÁ, Jorge Francisco de. **Manaus na época áurea da borracha**. Higiene, meio ambiente e segurança do trabalho. Manaus: Edua, 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SANTOS, Adnamar Mota dos. A (des)construção da cidade: ¼ da população de Manaus vive em favelas. **Observatório das Metrópoles**. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 26 jun 2012. Disponível em: <<http://observatoriodasmetro-poles.net/#>>, acesso em: 12 out 2017.

SANTOS, César S. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: CARLOS, Ana F. Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel P. (Orgs.) **A cidade como negócio**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

SANTOS, Cristiana de Saboya Gouveia. **Agências Reguladoras de Saneamento Básico: uma análise à luz dos princípios regulatórios de Lei 11.445/2007**. Dissertação de Mestrado. Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz; Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, Setembro de 2013.

SANTOS, Mary Elem Carneiro (Org). **Diagnóstico Ético Cartográfico Estético do Assentamento Povo Indígena do Sol Nascente**. Manaus: Sares, 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. 25ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2015a.

SCHERER, Elenise Farias. Desemprego, trabalho precário e descidadanização na Zona Franca de Manaus. **Somanlu (Revista de Estudos Amazônicos)**, ano 4, n. 1, jan./jun. 2004.

_____. Vulnerabilidade social na cidade de Manaus: o avesso do progresso. In: SCHERER, Elenise (Org.) **Questão Social na Amazônia**. Manaus: EDUA (Editora da Universidade Federal do Amazonas), 2009.

SILVA, Marilene Corrêa da. **Metamorfoses da Amazônia**. 2ª Edição. Manaus: Editora Valer, 2013.

_____. **O Paiz do Amazonas**. 3ª Edição. Manaus: Editora Valer, 2012.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**. Para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SOUZA, Márcio. **História da Amazônia**. Manaus: Editora Valer, 2009.

TEIXEIRA, Joaquina B. O desafio da inclusão social no cenário atual brasileiro e amazônico. In: SCHERER, Elenise. (Org.) **A questão social na Amazônia**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.

TELLES, Vera da S. Sociedade civil e a construção de novos espaços públicos. In: Dagnino E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

TOLEDO, André de Paiva. **Amazônia**. Soberania ou internacionalização. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 2006.

TOURAINÉ, Alain. A desforra do mundo político. *Folha de São Paulo*, 16/06/1996.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco. Concessões privadas e saneamento no Brasil: Bom negócio para quem? In: *Ambiente & Sociedade* – Vol. VII, n. 2, jul. – dez. de 2004.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 12ª Edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2013.

YIN, Roberto K. **Estudo de Caso**. Planejamento e Métodos. 3ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.

11.

Documentos consultados

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DO ESTADO DO AMAZONAS - ARSAM. **Relatório de Atividades 2014. Saneamento.** Manaus, 2014.

_____. **Relatório de Atividades 2015. Saneamento.** Manaus, 2015.

_____. **Relatório de Atividades 2012. Saneamento.** Manaus, 2013.

_____. **Relatório de Atividades 2007. Saneamento.** Manaus, 2007.

_____. **Relatório de Atividades 2008. Saneamento.** Manaus, 2008.

_____. **Relatório de Atividades 2010. Saneamento.** Manaus, 2010.

_____. **Relatório de Atividades 2006. Saneamento.** Manaus, 2006.

_____. **Relatório de Atividades 2004. Saneamento.** Manaus, 2004.

_____. **Relatório Anual de Atividades 2016.** Manaus, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADE - SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Panorama do Saneamento Básico no Brasil. Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Volume nº IV. Sonaly Cristina Rezende (Coord.). Brasília: Editora Ministério das Cidades, 2011.

_____. MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS – SUFRAMA. *O que é o Projeto ZFM?* Disponível em <<http://site.suframa.gov.br/assuntos/modelo-zona-franca-de-manaus/o-que-e-o-projeto-zfm>> Acesso em: 08 set. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE/FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Diagnóstico preliminar da vulnerabilidade e as previsões dos efeitos das mudanças climáticas na saúde pública no município de Manaus. Manaus: maio de 2010.

CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS. **Lei 513 - Sobre a Prestação, Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Concedidos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Município de Manaus.** Manaus, 16 de dezembro de 1999.

_____. **Relatório CPI da Água.** Comissão Parlamentar de Inquérito. Manaus, Abril de 2012, 353p.

_____. **Relatório da CPI das Águas do Amazonas.** Diretoria Legislativa. Manaus, 17 de agosto de 2005, 38p.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. Contrato de Concessão de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgoto do Município de Manaus. Gabinete do Governador. Manaus, 04 de julho de 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS; PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. **Protocolo de Intenção 001/007**. Manaus, 02 de agosto de 2007.

_____. **Termo de Compromisso**. Manaus, 07 de março de 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS (PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA). **Portaria nº 0987/2012/PGJ**. Manaus, 27 de junho de 2012.

_____. **Relatório final das atividades e das medidas adotadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 987/2012/PGJ**. Manaus, 15 de Julho de 2015.

_____. **Relatório Final dos Atos Praticados pelo Grupo de Trabalho Designado pela Portaria 210/2012**. Manaus, 29 de fevereiro de 2012.

_____. **Recomendação Nº 001/2013**. Manaus, 09 jan. 2013.

ONU – ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. The Dublin statement on water sustainable development. In: International Conference on Water and the Environment. Dublin, Irlanda: ONU, 1992.

ONU MEDIO AMBIENTE 2016. GEO-6 ALC Evaluación regional para América Latina y el Caribe. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ciudad de Panamá, Panamá.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS. 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DA COMARCA DE MANAUS. **Sentença Judicial**. Manaus, 06 de fevereiro de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. **Diário Oficial do Município de Manaus**, nº 3.488. Manaus, 08 de setembro de 2014.

_____. **Diário Oficial do Município de Manaus**, nº 3.385. Manaus, 03 de abril de 2014.

_____. **Diário Oficial do Município de Manaus**, nº 3.384. Manaus, 03 de abril de 2014.

_____. **Diário Oficial do Município de Manaus**, nº 1.337. Manaus, 04 de agosto de 2006.

_____. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Manaus**. Versão preliminar. 24 de março de 2014.

_____. **Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Prestação dos Serviços de Saneamento Básico no Município de Manaus.** Manaus, 17 de maio de 2012.

_____. **Quinto termo aditivo ao contrato de concessão de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Manaus.** Manaus, 04 de abril de 2014.

_____. **Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Manaus.** Manaus, 10 jan. 2007.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 64/292. The human right to water and sanitation. August, 2010. (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/>

12.

ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS (A População das Periferias)

- Qual a importância/significado da água para a vida?
- A importância do Direito Humano à água potável.
- Por que houve tantas mudanças de gestores ao longo deste período (Suez, Águas do Amazonas e MA)? E como se processaram estas mudanças?
- O que mudou nos serviços de abastecimento de água e esgoto ao longo destes 15 anos de privatização?
- Quais as principais reclamações sobre o abastecimento de água em Manaus? E a respeito da empresa MA?
- As consequências dessa situação nas vidas das pessoas? Consequências para a qualidade de vida das pessoas?
- Quais as alternativas que a população encontra para lidar com esta situação? Que faz a população para resolver essa situação?
- Por que há um precário abastecimento à população numa região que possui tanta água?
- Por que a água é tão cara numa região que há tanta água?
- Por que os problemas de abastecimento ocorrem principalmente nas zonas Norte e Leste da cidade?
- Como os órgãos públicos (Prefeitura, Câmara dos Vereadores, Assembleia Legislativa, Governo do Estado) lidam com essas situações?
- Como você ver a relação entre o poder público e a empresa privada (Manaus Ambiental)?
- Como você ver a privatização de serviços essenciais à população (água, esgoto, lixo, energia, etc.).
- Por que há 800 milhões de pessoas sem acesso à água potável no mundo?
- Qual a importância do plebiscito para a reestatização da água em Manaus?
- Todos os cidadãos devem ter direito à água para sobreviver e satisfazer as suas necessidades básicas? Direito Humano à Água.
- Como se sente em relação ao Estado e as instituições públicas em geral?