

ESPAÇO TEMA LIVRE

Capitalismo dependente e saneamento: análise da trajetória da Copasa

Marta Luiza Dias¹<https://orcid.org/0009-0004-7306-3181>**Léo Heller¹**<https://orcid.org/0000-0003-0175-0180>

¹Instituto René Rachou – Fiocruz. Grupo de pesquisa políticas públicas, direitos humanos em saúde e saneamento, Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Capitalismo dependente e saneamento: análise da trajetória da Copasa

Resumo: O artigo analisa criticamente a trajetória da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) como expressão das contradições estruturais do saneamento básico no contexto do capitalismo dependente brasileiro. Com base na Teoria Marxista da Dependência e no método histórico-estrutural, a pesquisa articula teoria crítica, levantamento documental e entrevistas com gestores da Copasa para compreender a forma institucional do saneamento como parte das condições gerais de reprodução do capital nas formações periféricas. Os resultados revelam que a financeirização da Copasa — gestada no Planasa, nos anos 1970, e aprofundada com a abertura de seu capital acionário — subordina a universalização do saneamento às exigências de valorização financeira, convertendo direitos sociais em ativos rentáveis. Conclui-se que a efetivação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário é condicionada por mediações estruturais que articulam dependência, herança autoritária e racionalidade mercantil, exigindo abordagens críticas que superem leituras técnico-normativas e enfrentem os fundamentos materiais da desigualdade no acesso ao saneamento.

Palavras-chave: saneamento; teoria marxista da dependência; copasa; financeirização.

Dependent Capitalism and Sanitation: Analysis of Copasa's Trajectory

Abstract: This article offers a critical analysis of the trajectory of the Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) as an expression of the structural contradictions of basic sanitation within the context of dependent capitalism in Brazil. Grounded in Marxist Dependency Theory and the historical-structural method, the research combines critical theory, document analysis, and interviews with Copasa managers to understand how sanitation has been institutionally shaped as part of the general conditions for capital reproduction in peripheral formations. The findings reveal that the financialization of Copasa—initiated under the Planasa program in the 1970s and deepened through its public offering—has subordinated the universalization of water and sanitation services to the imperatives of capital valorization, transforming social rights into profit-oriented financial assets. The study concludes that the realization of the human rights to water and sanitation is constrained by structural mediations that articulate dependency, authoritarian legacy, and market rationality, thus requiring critical approaches that go beyond technical-normative frameworks to confront the material foundations of inequality in sanitation access.

Keywords: sanitation; marxist dependency theory; copasa; financialization.

Recebido em 04.06.2025. Aprovado em 25.08.2025. Revisado em 09.11.2025.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Introdução

Este artigo tem como objetivo compreender como a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) expressa, em sua trajetória histórica, as contradições entre a função pública do saneamento e a lógica de valorização do capital que orienta sua organização, expansão e financeirização. A análise parte do entendimento de que, nas formações sociais periféricas, as políticas de saneamento integram as condições gerais de reprodução do capital, articulando-se às exigências da acumulação por meio de mediações historicamente determinadas entre Estado, capital e infraestrutura.

Fundamentada na Teoria Marxista da Dependência (TMD) e no método histórico-estrutural, a pesquisa parte do pressuposto de que o saneamento deve ser apreendido em sua totalidade historicamente determinada, atravessada por contradições entre a lógica da valorização do capital e a condição pública do serviço. Nesse marco teórico, busca-se compreender como a Copasa, ao longo do tempo, tem operado nesse campo de tensões, entre a racionalidade empresarial e o compromisso de assegurar o acesso a serviços essenciais à saúde e ao ambiente.

A problemática se expressa, por um lado, na adoção sistemática de critérios de viabilidade econômica e retorno tarifário das decisões de investimento; por outro, na assunção de concessões em localidades sem atratividade financeira, revelando mediações políticas, institucionais e territoriais que tensionam a lógica de rentabilidade. A partir da articulação entre entrevistas com gestores e análise documental, o artigo problematiza a conformação histórica do saneamento como política pública no capitalismo dependente e analisa os mecanismos que vêm subordinando sua organização às dinâmicas da financeirização.

Fundamentos históricos do saneamento e criação da Copasa

No Brasil, as primeiras iniciativas no campo do saneamento remontam ao século XIX, intensificando-se especialmente em seu final com reformas urbanas em diversas cidades. Contudo, tais reformas atenderam majoritariamente aos interesses das elites urbanas, relegando a classe trabalhadora a condições precárias de infraestrutura sanitária. A oferta desigual de serviços refletia as assimetrias sociais e territoriais da formação brasileira, nas quais o acesso à água tratada e ao esgotamento sanitário era seletivo e subordinado à lógica da propriedade e da valorização imobiliária. Essa estrutura desigual, consolidada ao longo da Primeira República e do período varguista, manteve-se até a segunda metade do século XX, quando o Estado brasileiro passou a estruturar políticas nacionais mais sistemáticas para o setor, impulsionado por transformações econômicas, urbanas e políticas (Rezende; Héller, 2008).

Nesse cenário de desigualdade no acesso aos serviços, destaca-se a implementação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), implantado em 1971 durante a ditadura militar. Coordenado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), o plano estruturou-se com base na centralização administrativa nas Companhias Estaduais de Saneamento (CESB) e no financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), articulando a expansão dos sistemas de água e esgoto à lógica de retorno financeiro via cobrança tarifária. Foi também nesse contexto que a própria Copasa foi criada, momento em que, no plano nacional, o saneamento foi alçado à condição de infraestrutura estratégica.

Compreender esse processo exige não apenas uma análise institucional ou setorial, mas também a apreensão das contradições históricas que marcaram o Brasil naquele contexto — um período de industrialização acelerada, concentração urbana e centralização do Estado sob o regime empresarial-militar. Foi nesse cenário que o saneamento passou a integrar os instrumentos estatais que conformavam as condições gerais de reprodução do capital — conceito desenvolvido por Mandel (1982) para designar os elementos estruturais que, embora não produzam valor diretamente, são indispensáveis à continuidade da acumulação. Nesse sentido, os investimentos no setor não respondiam apenas a carências técnicas ou sociais, mas compunham uma estratégia de modernização subordinada, articulada à sustentação da industrialização e à valorização do capital nos centros urbanos.

Com forte ênfase na realização de grandes obras, o Planasa favoreceu o setor da construção pesada e operou sob uma lógica empresarial, subordinando os municípios, detentores da titularidade dos serviços, à gestão estadual e priorizando a viabilidade econômica dos sistemas. Embora tenha promovido avanços na cobertura de abastecimento de água, o plano aprofundou desigualdades regionais e sociais, deixando déficits

persistentes no setor de esgotamento sanitário. Mesmo com o fim do BNH em 1986 e do Planasa em 1991, o modelo centralizador e financeirizado do plano seguiu influenciando as políticas de saneamento nas décadas seguintes (Rezende; Héller, 2008).

A criação e o fortalecimento de companhias estaduais de saneamento, induzidos pelo Planasa, estruturaram um arranjo centralizador que subordinava os municípios ao controle estadual e condicionava o acesso a recursos públicos à adesão ao modelo proposto (Rezende; Héller, 2008). Em Minas Gerais, esse processo resultou, em 1973, na fusão da Companhia Mineira de Água e Esgoto (Comag) com o Departamento de Água e Esgoto de Belo Horizonte (DEMAE). No ano seguinte, a Comag teve seu nome alterado para Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), constituída como empresa pública de economia mista de capital fechado, consolidando sua atuação em escala estadual (Copasa, 2005). Inserida nesse novo arranjo institucional, a companhia passou a operar sob uma lógica centralizada de gestão, assumindo papel estratégico na execução de uma política orientada exclusivamente pela racionalidade econômica, que vinculava os investimentos ao retorno tarifário.

Atualmente, a empresa detém a concessão dos serviços de abastecimento de água em 637 municípios e de esgotamento sanitário em 308, dos 853 municípios de Minas Gerais. Esse quadro expressa a manutenção de sua posição hegemônica no estado e os desdobramentos da centralização institucional consolidada desde o Planasa (Copasa, 2025).

O processo de abertura de capital da Copasa foi iniciado em 2003 e culminou, em 2006, com a realização de sua Oferta Pública Inicial de Ações (IPO) no segmento Novo Mercado da B3 (Copasa, 2005). Apesar da ampliação da participação privada, o Estado de Minas Gerais manteve-se como sócio controlador, detendo pouco mais de 50% das ações ordinárias. Essa mudança intensificou as tensões entre a prestação de um serviço essencial e as demandas de rentabilidade, promovendo a substituição progressiva da lógica do serviço público por uma lógica orientada à valorização do capital — dinâmica característica da financeirização das infraestruturas nos marcos do capitalismo tardio e dependente.

Esse contexto revela que a análise da trajetória da Copasa pode contribuir para a compreensão das contradições do saneamento, que se coloca, de um lado, como um serviço essencial à dignidade humana e, de outro, como parte de uma estratégia de reprodução e expansão do capital.

Fundamentos críticos da investigação

A revisão das pesquisas acadêmicas de pós-graduação que tomaram a Copasa como objeto de estudo, no período de 2013 a 2023, identificou um total de 25 trabalhos. A maior parte dessas produções está concentrada em enfoques técnico-operacionais, sendo seis dedicadas à análise de modelos de gestão, seis a investigações de engenharia ou análises laboratoriais e sete relacionadas a questões ambientais. Além dessas, foram localizados estudos pontuais nas áreas de educação ambiental, privatização, regulação e informatização de dados. Apenas uma dissertação abordou a Copasa a partir da perspectiva da reestruturação produtiva, mobilizando um referencial teórico marxista.

Esse panorama evidencia a predominância de abordagens com enfoque técnico-instrumental no tratamento do saneamento, contrastando com a escassez de investigações que busquem compreender suas determinações históricas e sociais na conformação institucional, como expressão da dependência estrutural. Entende-se que o desenvolvimento da pesquisa relatada, com referencial marxista, pode mobilizar teoria e método capazes de contribuir para suprir essa lacuna, analisando criticamente as contradições estruturais da política administrativa e de investimentos da Copasa.

Nossa pesquisa partiu da compreensão de que, segundo a tradição marxiana, a teoria não é um conjunto de conceitos aplicáveis de forma externa ao objeto, mas um processo de reprodução ideal do seu movimento real. De acordo com essa perspectiva, a teoria se constitui como uma modalidade específica de conhecimento que busca apreender o objeto em sua dinâmica concreta e contraditória. Netto ([20--?], p. 7) sintetiza esse entendimento ao apontar que, para Marx, “a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa”. Isso significa que, por meio da teoria, o pesquisador deve captar a estrutura e a dinâmica do objeto tal como ele é em sua existência real, independentemente de suas representações subjetivas ou aspirações individuais.

O objeto da pesquisa tem [...] uma existência objetiva, que independe da consciência do pesquisador. [...] Isto significa que a relação sujeito/objeto no processo do conhecimento teórico não é uma relação de externalidade, tal como se dá, por exemplo, na citologia ou na física; antes, é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto. Por isto mesmo, a pesquisa — ao reconstruir o objeto — reconstrói também as formas e determinações pelas quais o sujeito se constitui.

Essa formulação implica reconhecer que a construção do conhecimento não ocorre por meio da observação neutra, mas pela mediação ativa entre o pesquisador e as múltiplas determinações históricas do objeto investigado.

No percurso da investigação, essa mediação se deu tanto pela inserção concreta da primeira autora no campo institucional quanto pela incorporação de um referencial crítico fundado no marxismo. Inicialmente, o estudo foi orientado por autores como Mészáros (2011) e Lukács (2013), cujas formulações ofereceram fundamentos teóricos essenciais para a construção crítica do objeto e para o amadurecimento conceitual da pesquisa. Mészáros contribuiu ao conceber o capital como um sistema sociometabólico totalizante, que articula capital, trabalho e Estado em um “corpo orgânico” voltado à expansão incessante do valor. Lukács, por sua vez, permitiu compreender o trabalho como categoria fundante da ontologia do ser social e a totalidade como expressão concreta da vida social, composta por mediações contraditórias e historicamente determinadas. Essa base teórica possibilitou situar o saneamento como uma forma social historicamente constituída, marcada por contradições entre a garantia de condições essenciais à vida e a lógica da acumulação.

À medida que a pesquisa avançava — especialmente na análise das singularidades e contradições de um setor e de uma empresa estatal que operam sob a tensão entre as lógicas pública e privada —, tornou-se necessário mobilizar categorias teóricas capazes de apreender essas mediações em suas particularidades histórica e estrutural, tais como configuradas na realidade brasileira. Nesse sentido, a incorporação da TMD não significou ruptura com o referencial inicialmente adotado, mas aprofundamento da mediação teórica, permitindo articular os fundamentos ontológicos iniciais com categorias como superexploração da força de trabalho, mediações estatais e financeirização.

Diante disso, assume-se, como parte de um exercício contínuo de formação crítica e teórica, o esforço de apreender o objeto em suas múltiplas determinações — fundamento do método de Marx, conforme reiterado por Netto ([20--?]), e condição para uma interpretação que vá além das aparências imediatas em direção à apreensão de sua essência. Com base nessa orientação, a incorporação da TMD visa possibilitar a compreensão das tensões e contradições que marcaram a trajetória da Copasa como empresa estatal de saneamento.

Como parte desse percurso investigativo e da mediação entre teoria e prática, foram realizadas nove entrevistas com trabalhadores da Copasa que permaneceram na empresa por, no mínimo, 25 anos, entre 1973 (ano de adesão da Companhia ao Planasa) e 2010 (três anos após a promulgação da Lei nº 11.445/2007, primeiro marco legal do saneamento no Brasil), e que exerceram cargos de média ou alta gestão. A coleta desses depoimentos, compatível com os fundamentos do método histórico-estrutural e da TMD, buscou captar mediações concretas da trajetória institucional da empresa. O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética, conforme exigido pelas normas nacionais.

A Teoria do Capitalismo Tardio e a Teoria Marxista da Dependência

A construção do conhecimento nesta pesquisa teve como base a articulação entre duas importantes formulações do marxismo no século XX: a teoria do capitalismo tardio, elaborada por Ernest Mandel, e a TMD, desenvolvida por Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e Theotônio dos Santos. Embora partam de contextos analíticos distintos — com Mandel focando as transformações estruturais do capitalismo em sua fase avançada nos países centrais e a TMD investigando as particularidades das formações periféricas latino-americanas —, ambas as abordagens convergem na compreensão do capitalismo como totalidade contraditória e na crítica às visões lineares de desenvolvimento.

Mandel (1982), ao analisar o desenvolvimento histórico do capitalismo, identifica três grandes estágios: o capitalismo concorrencial, marcado pela livre concorrência e pelo predomínio das pequenas e médias empresas industriais; o capitalismo monopolista, caracterizado pela centralização e concentração do capital, pela formação de trustes e cartéis e pelo imperialismo como forma de expansão; e o capitalismo tardio, que surge no pós-Segunda Guerra Mundial, com a fusão entre capital bancário e industrial, a internacionalização

da produção e o papel ampliado do Estado na sustentação da acumulação. Nesse terceiro estágio, o Estado passa a atuar crescentemente na criação das condições gerais para a reprodução do capital, inclusive por meio da gestão de infraestruturas estratégicas, como o saneamento. Essa função assume formas particulares nas formações dependentes.

Como demonstram Marini (2000) e Bambirra (2013), na periferia do sistema capitalista, a intervenção estatal articula repressão, controle ideológico e administração da infraestrutura como formas de garantir a subordinação dessas economias aos centros hegemônicos. Essa elaboração teórica emergiu em um contexto histórico marcado pela crise mundial dos anos 1970, pela efervescência de debates intelectuais e pelas lutas políticas na América Latina, incluindo os golpes militares que buscavam conter processos revolucionários em curso.

Bambirra (2013) acrescenta que a TMD se constituiu como contraponto fundamental às teorias desenvolvimentistas da CEPAL¹, que, ao negligenciarem as determinações estruturais da dependência, mostraram-se incapazes de apreender as contradições constitutivas das formações sociais latino-americanas. Enquanto a CEPAL atribuía o fracasso dos programas desenvolvimentistas à ineficiência dos governos nacionais, a TMD revelou a impossibilidade histórica de reprodução, nas economias dependentes, do modelo de desenvolvimento dos países centrais. Essa crítica radical desvelou os limites epistemológicos das análises que permaneciam circunscritas à lógica do sistema capitalista sem questionar suas bases estruturais de dominação.

A perspectiva teórica da TMD compreende a dependência não como estágio transitório, mas como forma estrutural da reprodução capitalista em escala global. Marini (2000) demonstra que, nas economias periféricas, o excedente não é gerado pelo desenvolvimento das forças produtivas, mas pela superexploração da força de trabalho, expressão concreta da dependência. Essa forma de exploração se caracteriza pela intensificação do trabalho, extensão da jornada, pagamento de salários inferiores ao valor da força de trabalho e apropriação de parte do fundo de consumo dos trabalhadores. Trata-se de uma lógica estrutural, e não episódica, que garante a valorização do capital mesmo sob condições técnicas regressivas.

Amaral (2012) amplia essa análise ao demonstrar como a superexploração se articula à infraestrutura e à financeirização, por meio da subordinação dos Estados periféricos às exigências das corporações multinacionais. Essas empresas demandam acesso a bens públicos como energia, transporte e saneamento, sem assumir os custos de sua implementação. O financiamento dessas infraestruturas por meio de recursos públicos ou endividamento externo não é opção, mas determinação da forma dependente da acumulação. Com isso, ocorre a socialização dos custos da dependência, ou seja, a transferência estrutural desses encargos para a sociedade — especialmente para a população mais pobre —, consolidando a espoliação como princípio do desenvolvimento subordinado.

Esse mecanismo de espoliação institucionalizada viabiliza a transferência continuada de excedentes para os centros hegemônicos por meio de remessas de lucros, pagamento de royalties e serviço da dívida pública. Por um lado, a contração da dívida pública não apenas limita a autonomia dos países periféricos, como impõe ônus às populações locais, seja através de tarifas elevadas por serviços essenciais, seja pelo crescente endividamento da classe trabalhadora. Por outro, essa mesma lógica permite que a financeirização penetre profundamente na reprodução social, convertendo serviços públicos em ativos financeiros e subordinando as necessidades sociais às exigências de rentabilidade do capital (Amaral, 2012).

O resultado, conforme evidenciam as análises de Marini (2000) sobre a superexploração e de Amaral (2012) sobre a financeirização, é a intensificação da expropriação da classe trabalhadora. No processo produtivo, isso ocorre por meio da redução do valor dos salários e do aumento da intensidade do trabalho. No plano da reprodução social, manifesta-se pela apropriação financeira de uma parcela crescente da renda dos trabalhadores, mecanismo que transforma até mesmo o acesso a serviços básicos em forma de transferência de valor para o capital internacional.

Nesse contexto, a financeirização da infraestrutura, inclusive a do saneamento, converte esses serviços em ativos financeiros, priorizando o retorno para os investidores e subordinando sua provisão às exigências de rentabilidade do mercado. Essa dinâmica aprofunda a lógica da dependência e compromete a função social da infraestrutura, que passa a operar como instrumento de valorização do capital sob o predomínio das finanças, demonstrando que as determinações estruturais da dependência não se limitam ao plano produtivo, mas se estendem à própria reprodução social.

Para apreender criticamente essas mediações e contradições, torna-se necessário explicitar o método adotado pela TMD, que mobiliza a categoria histórico-cultural para dar conta das especificidades das formações dependentes (Bambirra, 2013). A autora esclarece que a utilização dessa categoria tem por objetivo:

Adequar a metodologia criada por Marx ao enfrentamento do estudo da problemática das sociedades dependentes latino-americanas, isto é, para tratar de explicar as leis de movimento de estruturas específicas, historicamente condicionadas. [...] o nível de análise que pretendemos desenvolver, embora não se limite a nenhum país em particular, situa-se num nível muito mais concreto que o nível de análise sumamente abstrato realizado por Marx em *O Capital* (Bambirra, 2013, p. 41).

Nessa perspectiva, o método histórico-estrutural oferece um instrumental teórico-metodológico capaz de articular a totalidade do capital com suas manifestações concretas nas formações dependentes. Seu fundamento reside na apreensão de estruturas historicamente determinadas, atravessadas por contradições internas e conformadas por múltiplas mediações. A TMD, ao adotar esse método, não se distancia dos fundamentos do materialismo histórico-dialético, mas reafirma e atualiza sua radicalidade ao mobilizar categorias como totalidade, contradição e mediação como chaves para a análise concreta da realidade.

Essas categorias, nucleares no marxismo, orientam a compreensão de que as sociedades não podem ser explicadas por elementos isolados ou por causalidades lineares, mas por uma totalidade social contraditória em constante movimento, cujas partes se determinam mutuamente. A totalidade refere-se à unidade relacional do real; a contradição expressa os conflitos iminentes à sua dinâmica; e a mediação permite apreender os nexos entre os diversos níveis dessa realidade.

No interior da TMD, essas categorias são mobilizadas para apreender a lógica específica da reprodução do capital nas formações dependentes, assegurando um método crítico capaz de interpretar e transformar a realidade (Bambirra, 2013). Com isso, a TMD afirma sua vitalidade e capacidade de renovar a teoria e o método marxista à luz das singularidades das formações sociais periféricas.

Dessa forma, a incorporação da TMD e do capitalismo tardio não decorreu de adesão formal ou instrumental, mas constituiu-se como exigência imposta pelo próprio objeto de estudo, cuja apreensão demanda uma análise radical das determinações histórico-estruturais do capitalismo dependente. Ao lado da teoria do capitalismo tardio, que permitiu compreender o papel do Estado e das infraestruturas como condições gerais da acumulação, a TMD ofereceu categorias específicas para a análise das particularidades das formações periféricas, articulando as contradições da dependência à trajetória histórica da Copasa.

Juntas, essas formulações forneceram os fundamentos teórico-metodológicos para a interpretação crítica da forma social do saneamento no Brasil, tendo a Copasa como caso.

Contradições na trajetória da Copasa

A trajetória da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) evidencia tensões estruturais entre duas tendências: o saneamento como direito social universal e o saneamento como serviço mercantil submetido às exigências da acumulação de capital. Essa contradição, longe de se manifestar apenas em disputas pontuais ou decisões isoladas, constitui o núcleo da forma institucional que a empresa assumiu ao longo do tempo. Entrevistas realizadas com trabalhadores efetivos da Copasa que, em algum momento de sua trajetória profissional, exerceram cargos de confiança da alta e média gestão revelam como a empresa oscilou historicamente entre seu papel público e a lógica privatizante de rentabilidade, aprofundada no contexto da financeirização.

Há uma convergência entre os entrevistados quanto à existência de dois marcos definidores na trajetória institucional da Copasa: o Planasa, na década de 1970, e a abertura de capital da empresa em 2003. A importância do primeiro é apontada pelos entrevistados tanto pelas mudanças institucionais promovidas pela adoção de uma lógica tecnocrática orientada por grandes obras quanto pela consolidação de um modelo empresarial com financiamento via FGTS, além do ritmo acelerado de expansão da Companhia. Esse crescimento é comprovado pelo número de concessões de água, que passou de 44 em 1973, ano em que a Copasa aderiu ao Planasa, para 371 em 1984, quando o programa foi encerrado (Copasa, 2025). Esse crescimento expressivo demonstra a centralidade da empresa na execução das diretrizes do plano federal em Minas Gerais.

No entanto, conforme as entrevistas, essa expansão não seguiu estritamente os critérios de viabilidade econômica estabelecidos pelo próprio plano, que priorizava grandes centros urbanos e sistemas com retorno financeiro assegurado. A Copasa frequentemente assumia concessões em municípios que não apresentavam viabilidade econômico-financeira. Os depoimentos revelam que tais decisões estavam associadas a pressões políticas, à atuação de prefeitos e deputados e a conveniências institucionais que se sobrepunham à racionalidade financeira do Planasa. Essa prática evidencia uma contradição que não é acidental ou episódica, mas constitutiva da forma como o saneamento se organiza nas sociedades capitalistas dependentes. Embora formalmente subordinada a uma lógica de planejamento econômico, a empresa pública também operava como instrumento político do Estado, acomodando interesses locais, absorvendo pressões políticas e, ao mesmo tempo, mantendo compromissos com a racionalidade da acumulação.

Com a abertura de capital em 2003, a Copasa passou a operar sob novas exigências. A entrada de acionistas privados, em 2006, transformou o padrão de governança e intensificou a racionalidade empresarial, impondo metas de desempenho e rentabilidade, inclusive sob o discurso da “eficiência”. Como resultado, projetos de expansão em regiões periféricas foram gradualmente descartados ou postergados, e o foco deslocou-se para localidades capazes de garantir retorno tarifário e estabilidade contratual. Esse processo aprofunda a lógica da dependência, ao intensificar a subordinação do Estado às dinâmicas do capital financeiro, convertendo a prestação de serviços essenciais em mecanismo de valorização acionária, mesmo em detrimento de necessidades sociais.

Mesmo nos relatos que expressam forte compromisso com o direito social à água e ao esgotamento sanitário, observa-se a tendência de que critérios de viabilidade econômica e retorno financeiro condicionaram — e ainda condicionam — as decisões da empresa. Produz-se, assim, uma adesão seletiva ao princípio da universalização, em que a efetividade do direito depende da capacidade da localidade de se integrar a circuitos considerados economicamente vantajosos. Municípios com menor arrecadação ou situados em regiões de difícil acesso permanecem marginalizados, o que revela os limites estruturais de um modelo que subordina o atendimento às exigências de rentabilidade. Não se trata apenas de desigualdade na implementação da política, mas da própria lógica que organiza a forma social do saneamento como mercadoria, determinada pela valorização do capital e não pelas necessidades da população.

As falas dos entrevistados também revelam conflitos internos recorrentes sobre a destinação dos recursos e a priorização de investimentos. Alguns deles relatam embates entre setores técnicos e a diretoria executiva, especialmente no que diz respeito à expansão do esgotamento sanitário, considerada tecnicamente necessária, mas financeiramente menos atrativa. Essa percepção encontra respaldo nos próprios dados da empresa, que indicam um crescimento modesto das concessões de esgoto ao longo do período do Planasa, passando de apenas 1 em 1973 para 30 em 1984. A racionalidade financeira prevaleceu, e o critério de retorno tarifário orientava a alocação de recursos. Isso sugere que as decisões gerenciais, embora apresentadas como tecnicamente neutras, são atravessadas pelas contradições do modo de produção capitalista, no qual o acesso a direitos sociais é condicionado pela capacidade de gerar lucro.

Dessa forma, a análise das entrevistas permite compreender a Copasa, uma empresa que atua em um setor estratégico, como uma forma institucional específica do capitalismo dependente e financeirizado, marcada por ambivalências e tensões constitutivas. A presença simultânea de discursos sobre função pública e práticas voltadas à rentabilidade não revela incoerência, mas sim uma forma social historicamente construída que responde às exigências contraditórias do Estado periférico: manter a aparência de direito universal, enquanto organiza o serviço privilegiando a lógica de mercado.

No plano financeiro, essa racionalidade se expressa com nitidez. A trajetória da Copasa no período posterior à abertura de capital revela o aprofundamento das contradições estruturais discutidas. A partir de 2006, a empresa passou a operar sob a lógica de valorização acionária, ampliando seus lucros e intensificando a distribuição de dividendos, mesmo diante de assimetrias regionais e limitações na sua contribuição ao processo de universalização no estado.

Em 2005, o lucro líquido da empresa foi de R\$ 207 milhões, com EBITDA de R\$ 483 milhões. Ao final de 2024, alcançou R\$ 1,07 bilhão, com distribuição de R\$ 917 milhões em dividendos — quase cinco vezes mais do que em 2005². Essa trajetória indica a priorização sistemática da remuneração dos acionistas, com reflexos diretos sobre a política de investimentos que, embora tenham sido significativos em certos períodos, se concentraram em áreas com maior retorno econômico, como a expansão da rede de água em centros urbanos e projetos de esgoto nas regiões mais rentáveis, mantendo uma cobertura desigual em Minas Gerais.

Entre 2013 e 2023, mesmo em anos de crise econômica e de restrição fiscal, a Companhia manteve o pagamento regular de dividendos. A média anual distribuída ultrapassou os R\$ 150 milhões, com picos nos anos de 2013, 2014, 2016 e 2021. Isso reforça o caráter financeirizado da empresa pública de capital aberto, orientada à valorização do capital e à destinação de excedentes aos acionistas, mesmo quando os investimentos sociais permanecem aquém das necessidades.

Cabe destacar que o Estado de Minas Gerais, acionista majoritário com 50,03% das ações atualmente, figura simultaneamente como agente público e beneficiário dessa lógica, pressionando pela manutenção da distribuição de lucros — o que evidencia sua participação ativa na reprodução dessa racionalidade financeirizada, típica do capitalismo dependente.

Apesar da ampla presença territorial, a diferença entre os 637 municípios atendidos com água e os 308 com esgoto evidencia a persistência de um padrão seletivo, sobretudo no serviço de esgotamento. As entrevistas realizadas reforçam essa constatação ao indicarem, além da seletividade institucional, obstáculos associados à baixa adesão da população aos sistemas de esgotos, especialmente em localidades onde há tanto a coleta quanto o tratamento.

Nesses casos, a ativação da cobrança pelo esgoto pode elevar a fatura em até 75% (ARASAE-MG, 2005) em relação à tarifa de água, gerando a percepção de que a conta quase dobra. Essa recusa popular, motivada sobretudo pela insatisfação com o custo adicional, revela os limites de um modelo em que o saneamento é tratado como mercadoria, condicionado à disponibilidade a pagar e à capacidade de pagamento da população.

Tais situações evidenciam não apenas a ausência de políticas públicas voltadas à educação em saneamento e à participação social, mas, sobretudo, os efeitos perversos da mercantilização do serviço. A população, diante da precariedade econômica e da lógica tarifária imposta, é levada a rejeitar um direito essencial cuja provisão passou a ser mediada por critérios de rentabilidade, revelando o esvaziamento de sua função pública.

Considerações finais

A análise crítica da trajetória da Copasa à luz da TMD revela que o saneamento básico no Brasil não pode ser compreendido como mera política técnica ou administrativa, mas como uma forma social marcada por contradições estruturais, moldada pelas dinâmicas do capitalismo dependente. O estudo demonstra que a financeirização da Copasa, gestada no período do Planasa e consumada com a abertura de seu capital, estruturou um arranjo institucional que subordina a universalização do saneamento à reprodução do capital, convertendo direitos sociais em fontes de valorização financeira por meio da lógica da rentabilidade acionária. Esse processo não é acidental, mas estrutural, refletindo a adaptação do Estado periférico às exigências do capital em sua fase financeirizada, onde até mesmo direitos básicos são transformados em ativos financeiros.

Essa constatação não emergiu de uma abstração teórica dissociada da realidade, mas da análise concreta de dados empíricos, documentos institucionais e entrevistas com gestores da Companhia, articulada a um percurso investigativo orientado pelo método histórico-estrutural. A inserção da pesquisadora no interior da estrutura institucional permitiu captar, com mediações rigorosas, as contradições vividas no cotidiano da Copasa e reconstruí-las como expressões de determinações mais amplas, próprias da reprodução do capitalismo em sua forma dependente. Ao mobilizar a TMD não como lente externa, mas como necessidade imanente ao próprio objeto, a pesquisa reafirma a centralidade das mediações entre teoria, método e realidade para compreender o saneamento enquanto parte das condições gerais de acumulação em sociedades periféricas.

A análise permite identificar desafios de ordem teórica e política. Do ponto de vista político, a trajetória institucional da Copasa evidencia a necessidade de enfrentar a lógica de subordinação do saneamento à valorização do capital, mediante a ampliação de espaços democráticos de deliberação e a vinculação da política de universalização a mecanismos que enfrentem as desigualdades estruturais no acesso à água e ao esgotamento sanitário. Do ponto de vista teórico, reforça a radicalidade da TMD como referencial crítico para analisar não apenas o saneamento, mas outras políticas públicas em contextos periféricos, onde a combinação entre herança autoritária, financeirização e dependência assume formas particulares.

Referências

- ARSAE-MG – AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução ARSAE-MG 154, de 28 de junho de 2021. Autoriza a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa a aplicar aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados as tarifas constantes do Anexo I desta resolução, aprova as regras a serem observadas pela Copasa para o próximo ciclo tarifário e dá outras providências. Disponível em: https://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Resoluc%CC%A7a%CC%83o_Copasa_PosCP23.pdf. Acesso em: 11 out. 2025.
- AMARAL, M. S. Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo. 2012. 161f. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.12.2012.tde-09102012-174024>
- BAMBIRRA, V. O capitalismo dependente latino-americano. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2013.
- COPASA – COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS. Relação com investidores. 2025. Disponível em: <https://ri.copasa.com.br/informacoes-financeiras/dividendos/>. Acesso em: 05 mar. 2025.
- LUKÁCS, G. Para uma ontologia do ser social I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MANDEL, E. O capitalismo tardio. São Paulo: Nova Cultural, 1982.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MÉSZÁROS, I. Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. CRESS-RN, [20--?]. Disponível em: <https://www.cressrn.org.br/files/arquivos/50RJ5W8gL69H4A2o122W.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2025.
- REZENDE, S. C.; HÉLLER, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

Notas:

- ¹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), apesar de introduzir a noção de centro e periferia, permaneceu atrelada a uma perspectiva reformista e evolucionista, ao propor a industrialização como solução para o subdesenvolvimento sem considerar as determinações estruturais da dependência e as contradições de classe (Bambirra, 2013).
- ² Dados por Alex Aguiar.

Marta Luiza Dias

martaluizadias@gmail.com

Pedagoga pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Mestrado em Ensino em Saúde pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Doutoranda no Programa de pós-graduação em Saúde Coletiva. Instituto René Rachou, Fiocruz.

Analista Socioambiental. Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA MG).

Rua Mar de Espanha, 525. Santo Antônio.
Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil
CEP: 30330-270

Léo Heller

leo.heller@fiocruz.br

Engenheiro Civil pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UFMG). Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Doutorado em Epidemiologia pela UFMG.

Pesquisador. Instituto René Rachou – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Av. Augusto de Lima, 1520. Barro preto
Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil
CEP: 30190-002

Agradecimentos

À Angélica Lovatto, pela contribuição com a bibliografia de abordagem marxista, em especial a Teoria Marxista da Dependência e a articulação entre Estado, capital e trabalho, fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa e para uma leitura crítica da realidade social.

Agência financiadora

Não se aplica.

Contribuições dos autores

Primeira autora (Marta Luiza Dias) contribuiu na concepção, levantamento e análise de dados, elaboração e revisão do manuscrito. Segundo autor (Léo Héller), orientador da pesquisa que deu origem ao manuscrito, no qual contribuiu com o levantamento de dados, a análise e revisão crítica.

Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação

A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética do Instituto René Rachou/Fiocruz (Protocolo CAAE nº 70773923.4.0000.5091)

e obteve parecer favorável sob o nº 6.304.040. Para a participação dos entrevistados, utilizou-se o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), no qual se assegura que os dados pessoais permaneceriam confidenciais e acessíveis apenas ao pesquisador responsável e à equipe de pesquisa. Os resultados poderão ser publicados sem a divulgação de informações pessoais dos participantes.

Consentimento para publicação

A/o(s) Autor/a(s) consente(m) a publicação do presente manuscrito.

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.

Disponibilidade de dados

Os dados estão disponíveis no corpo do documento.

Editores Responsáveis

Mailiz Garibotti Lusa – Editora-chefe
Laís Duarte Corrêa – Comissão Editorial