

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: IMPLICAÇÕES DO NOVO MARCO LEGAL E O AVANÇO DAS PRIVATIZAÇÕES

Alfredo Henrique Coluce Mizuta¹

Ana Luiza Rosolen Soares²

RESUMO

A universalização do saneamento básico é, há décadas, uma ambiciosa meta do governo brasileiro, que nunca foi plenamente cumprida. O acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, é essencial para a dignidade humana, manutenção da vida e para o desenvolvimento econômico e social, garantindo saúde e qualidade de vida para a população. O novo marco regulatório, Lei nº 14.026/2020., aprovado em 2020, reorganizou as estruturas da política de saneamento brasileira, possibilitando um aumento expressivo da participação do mercado na sua gestão e orientação, transformando as lógicas que orientavam o setor. No entanto, o processo do qual o marco regulatório resulta tem suas origens na década de 90 e na interferência do FMI na política econômica brasileira, em que foram exigidos uma série de privatizações, essencialmente em nível estadual. O presente artigo almeja analisar o saneamento no Brasil e o impacto crescente da participação da iniciativa privada e do mercado financeiro neste setor. Investiga-se para este fim, a composição acionária e a distribuição de lucros das empresas de saneamento de economia mista, assim como as diferentes exposições ao mercado influenciam nas políticas de remuneração ao acionista, as formas de financiamento dos projetos de saneamento, concessões e outros meios de participação.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento básico; privatização; financeirização; Lei nº 14.026/2020.

BASIC SANITATION IN BRAZIL: IMPLICATIONS OF THE NEW LEGAL FRAMEWORK AND THE ADVANCE OF PRIVATIZATION

ABSTRACT

The basic sanitation universalization has been, for decades, an ambitious Brazilian government goal, which has never been fully achieved. Access to water supply, sanitary sewage, urban cleaning and solid waste management, urban drainage and rainwater management, is essential for human dignity, life maintenance, and for economic and social development, ensuring health and life quality for the population. The new regulatory framework, law nº 14.026/2020, approved in 2020, reorganized the Brazilian sanitation policy structures, enabling an expressive increase in market participation in its management and guidance, transforming the logics that guided the sector. However, the process from which the regulatory framework results has its origins in the 1990s and the IMF interference in Brazilian economic policy, in which a series of privatizations were demanded, essentially at the state level. This paper aims to analyze the sanitation in Brazil and the growing impact of the private enterprise participation and from the financial market in this sector. To this end, we investigate the shareholding composition and profit distribution from mixed-economy sanitation companies, as well as the different market exposures influence shareholder remuneration policies, forms of financing sanitation projects, concessions and other means of participation.

KEYWORDS: Basic sanitation; privatization; financialization; Law nº 14.026/2020.

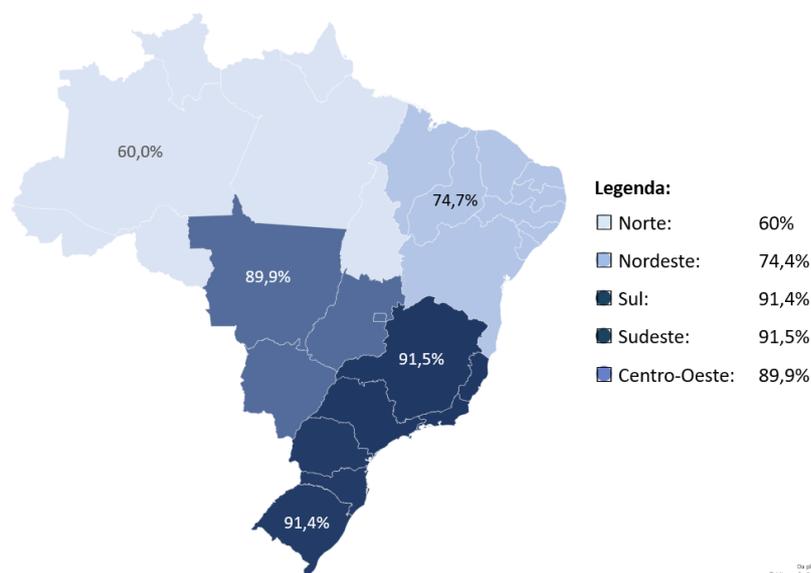
Introdução

¹ Graduando em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas. Contato: alfredo.coluce@gmail.com

² Graduanda em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas. Contato: analuiza.rosolen@gmail.com

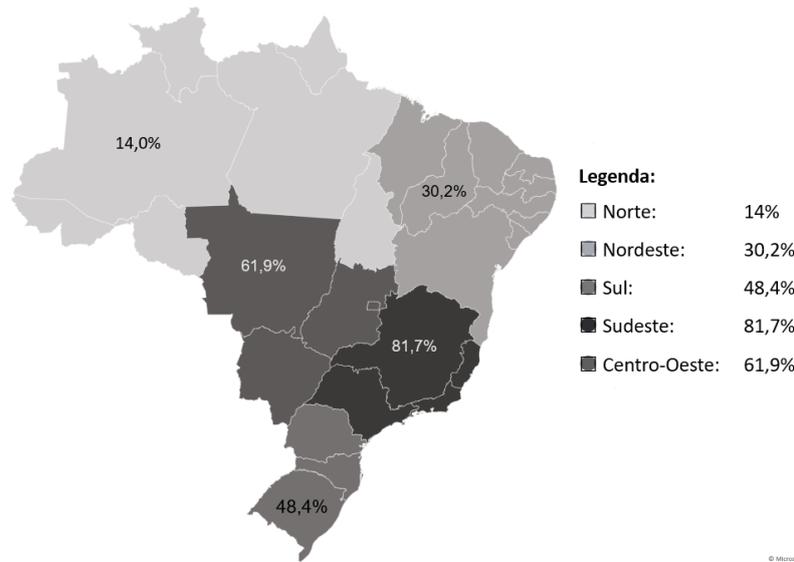
O saneamento básico é reconhecido como “(...) o conjunto de medidas realizadas com o objetivo de preservação das condições ambientais, de modo a melhorar a qualidade de vida da população e facilitar a atividade econômica.” (SNS, 2021, p. 11). Sendo assim, agrupam-se quatro eixos distintos e complementares: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A universalização dos serviços de saneamento básico é fundamental para a garantia de uma qualidade de vida mínima às populações, e seu acesso é visto como direito humano pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), inclusive incorporado como o sexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entretanto, a realidade brasileira está longe de alcançar a universalização plena. Em 2021, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 84,2% da população total brasileira tinha atendimento com rede de abastecimento de água, sendo que 93,5% eram populações urbanas. Em relação ao atendimento com rede de esgotamento sanitário, os dados são mais preocupantes, sendo de 55,8% e 64,1% correspondentemente. Para o mesmo ano, 89,9% da população total possuía cobertura de coleta domiciliar de resíduos sólidos, com cerca de 98% desta sendo urbana. Por fim, 43,5% dos municípios possuem um sistema de drenagem urbana exclusivo, 11,9% possuem um sistema misto com esgotamento sanitário, 22,1% apresentam um sistema combinado para drenagem e 17% dos municípios não possuem sistema de drenagem. As desigualdades na distribuição dos serviços de saneamento se mantêm também no nível regional. As figuras 1 e 2 demonstram esta diferença, onde a maior área coberta por ambos é o Sudeste.

Figura 1. Mapa da cobertura de abastecimento de água segundo as regiões brasileiras no ano de 2021



Elaborado pelos autores (2023). Fonte: SNIS (2021).

Figura 2. Mapa da cobertura da rede de esgoto segundo as regiões brasileiras no ano de 2021



Elaborado pelos autores (2023). Fonte: SNIS (2021).

Entretanto, o que se observa na atualidade é uma tendência e efetiva transformação destes serviços de saneamento em uma janela de oportunidades para investimentos do capital financeiro, que, em conjunto com esforços do Estado, avançam em direção a uma privatização do setor público. Este movimento pode ser efetivamente observado pela sua institucionalização a partir de julho de 2020, com o novo marco legal do saneamento básico, que alterou a Lei nº 11.455/2007. As alterações, feitas em meio a pandemia do COVID-19, permitem e corroboram a entrada do capital privado como administrador do saneamento básico no Brasil.

A partir deste panorama, este artigo tem em vista discutir e analisar a penetração do capital financeiro nos serviços públicos de saneamento básico brasileiros, vistos como parte de um contexto amplo global da atual fase de acumulação. Para este fim, investiga-se o contexto e histórico de criação e aprovação do novo marco legal do saneamento básico e suas implicações no funcionamento dos serviços. Ademais, em conjunto com bases de dados como o TradeMap, ou qualquer outra base que forneça informações sobre as empresas listadas em bolsa, é possível visualizar e rastrear os fluxos de capital que se encontram neste setor, investigando quais são e foram os ganhos e prejuízos das empresas estatais ~~adquiridas~~ que foram, parcialmente, adquiridas via mercado de ações e seus respectivos repasses a seus acionistas e investidores, seguindo a lógica do mercado, averiguando como as privatizações têm beneficiado o capital financeiro. Finalmente, a partir deste caso do marco do saneamento básico, propõem-se examinar a crise do Estado e dos

serviços públicos, que de maneira geral aplicam a lógica da financeirização dos bens públicos em uma roupagem corporativa.

Neste sentido, o seguinte artigo se estrutura em 5 partes. Na primeira seção é apresentado um histórico breve da estruturação do saneamento básico no Brasil e, na segunda, quais são as diretrizes e a base regulatória que forma o marco legal, assim como as alterações mais importantes realizadas em 2020. A terceira seção é composta pela análise da composição acionária, assim como da porcentagem de lucro distribuída aos acionistas das principais companhias de economia mista, e pioneiras, do processo de privatização do saneamento brasileiro. A quarta seção se dedica a alguns movimentos do mercado após a promulgação do marco. A quinta e última, busca analisar o processo de mercantilização e privatização da água e do saneamento básico brasileiro.

Saneamento Básico no Brasil

No Brasil, até o início do século XIX, não havia uma infraestrutura sanitária de qualidade, corroborando em diversas epidemias causadas por microrganismos patogênicos que se transportavam pela água sem tratamento. Apenas durante a década de 70, no contexto da ditadura militar, houveram investimentos mais significativos para o saneamento básico, com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) (DOS SANTOS *et al.*, 2018). A Planasa instituiu para cada unidade da federação, a criação de companhias públicas estaduais, visando o gerenciamento das redes locais e regionais de saneamento a partir da autossuficiência econômica, que prevê a cobrança de tarifa, combinando-a com o mecanismo de subsídios cruzados. Por esta lógica, os municípios com menor arrecadação seriam financiados por aqueles mais ricos. Neste momento em que a gestão se dava em uma escala estadual, as prestadoras estaduais se sobressaíram em relação a governança local, o que resultou em um aumento da cobertura significativo do serviço no país, porém guardando grandes desigualdades de distribuição, centralizadas nas áreas mais ricas das metrópoles industriais do Sudeste (SOUSA, 2022).

No final dos anos 90, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), busca, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a venda das empresas estaduais de saneamento para o capital privado, em razão dos empréstimos realizados no contexto da crise de 98. Também se alteraria a titularidade dos serviços, passando dos municípios para os estados, facilitando a entrada do capital estrangeiro no setor. Entretanto, sua tentativa neoliberal de privatização foi vetada pela mobilização de entidades representativas do setor, freando a iniciativa (SOUSA; BARROCAS, 2017).

Após a mudança de governo em 2003, com a entrada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010; 2023-), o setor de saneamento ganhou importantes avanços. No início do século XXI, foram criadas novas legislações e programas para os serviços públicos de saneamento, tais quais o Ministério das Cidades, a lei dos consórcios públicos, as parcerias público-privadas e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Porém, o mais importante ponto de virada foi a Lei Federal nº 11.445/2007 (DOS SANTOS *et al.*, 2018).

A Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (nº 11.445) de 2007 estabeleceu as diretrizes do serviço e as políticas federais relacionadas. É atestado nesta lei o direito básico universal de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (SNS, 2021). A norma legislativa também estabeleceu as competências do governo federal, dos estados e municípios para os serviços de saneamento, assim como regulou e instituiu as regras básicas para a entrada dos investimentos e participação de empresas privadas (GADELHA *et al.*, 2021). Compreende-se a partir dessa nova legislação, o peso dado aos princípios de universalização do acesso e sua sustentabilidade ambiental e econômica.

Novamente, durante o governo de Michel Temer (2016-2019), houve uma nova tentativa de alterar o marco regulatório em direção a desestatização e venda das companhias públicas. O senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) foi o principal responsável pela proposta do projeto de lei. Ele é conhecido como “senador Coca-Cola” pelas suas associações com o setor privado que possui interesses no “mercado das águas” (DOS SANTOS *et al.*, 2018). No entanto, o projeto não foi aprovado. Apenas no período em que Jair Bolsonaro (2019-2022) assumiu a presidência, o projeto de lei foi reformulado e aprovado com seus 24 artigos e alterações. Este ficou conhecido como novo marco legal do saneamento básico, ou Lei nº 14.026/2020.

Novo Marco Legal do Saneamento Básico

Durante o início da pandemia de COVID-19, em 2020, a nova Lei nº 14.026/2020 entrou em votação às pressas. Apesar de terem ocorrido mobilizações bem-sucedidas anteriormente contra as mudanças na legislação do saneamento no Brasil, neste momento elas não frearam a aprovação da lei. A articulação silenciosa e rápida que envolveu a aprovação do novo marco é um dos fatores que demonstra o pouco comprometimento com um processo democrático, pois reduziu a possibilidade de discussão e participação popular em uma época de crise epidemiológica global (FERREIRA; GOMES; DANTAS, 2021).

Apesar do novo marco legal alterar e instituir mudanças significativas na estrutura e gestão dos serviços no Brasil, ele apenas atualiza a Lei nº 11.455/2007 e não a revoga de fato. Os quatro principais eixos de mudança são, como esquematiza Pollini *et al.* (2021, p. 11),

uniformização regulatória, buscando segurança jurídica para o prestador; incentivo à regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico; abertura do mercado de prestação para a iniciativa privada, por meio de concessões; e definição de metas de universalização para 2033.

No tocante a uniformização da regulação, houve uma alteração onde a responsabilidade normativa e regulatória ficou encargo da Agência Nacional de Águas (ANA), que ganhou um sobrenome: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Essa função é de extrema importância, pois é responsável por definir os parâmetros e padrões de qualidade e eficiência dos serviços que serão aplicados para todo o país, garantindo uma segurança jurídica e regulatória para os “futuros investidores” (ANTUNES; D’OLIVEIRA, 2020). Ou seja, a uniformização das normas de referência para diferentes escalas, a local e nacional, ignorando as peculiaridades de cada espaço e suas demandas. A regionalização da prestação de serviços do saneamento é outro pilar fundamental do novo marco legal, pois causou uma reorganização do território e seus modelos de gestão. A partir da possibilidade e incentivo a um compartilhamento da titularidade dos municípios e uma gestão associada, ambos propostos verticalmente pelos estados ou pela União, é pretendido alavancar um ganho de escala em conjunto com a possibilidade de subsídios cruzados. A implementação das regionalizações tem consequência na participação popular, já que estas perdem força de atuação com o aumento de escala e homogeneidade das normas (INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO, 2023). O terceiro eixo corresponde ao incentivo à entrada do setor privado nos contratos de prestação de serviços. Foram estabelecidas novas normas e critérios para a validação dos contratos, sejam novos ou já vigentes, assim como o fim dos contratos de programa. Assim, o apoio para o estabelecimento de concessões ou parcerias público-privadas é regulamentado institucionalmente.

Por fim, o novo marco legal também estabelece novas metas para alcance da universalização dos serviços em 2033, uma delas é o atendimento de 99% da população brasileira com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos. Argumenta-se constantemente que as mudanças instituídas pelo novo marco contribuem para uma renovação do setor de saneamento, pois dão abertura para a entrada de maiores investimentos e do capital privado, possibilitando a ampliação e desenvolvimento de sua rede. Porém, o que está em disputa é o direito de acesso a água, transformada paulatinamente em mercadoria, assim como a degradação do serviço e do seu fornecimento. A lógica mercadológica na gestão do saneamento básico caminha para o aumento das desigualdades de acesso e fornecimento dos serviços. Como exemplo, o esgotamento sanitário,

setor pouco lucrativo, corre um grande risco de desinvestimento, tal qual áreas e regiões que apresentam obstáculos a instalação e manutenção das infraestruturas, tanto pela distância, relevo e outros fatores (FERREIRA; GOMES; DANTAS, 2021). O Quadro 1 exemplifica e reúne as principais mudanças decorridas do novo marco legal.

Tabela 1. Balanço e Perspectivas após a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento – Lei 14.026/2020

FUNÇÕES	Lei nº 11.445/2007	Lei nº 14.026/2020
PLANEJAMENTO	Indelegável	Compartilhado entre estados e municípios
REGULAÇÃO	Delegável a órgão ou ente público	ANA (Normas de Referência); Agência reguladoras estaduais, municipais e infranacionais
FISCALIZAÇÃO	Delegável a órgão ou ente público	ANA (Normas de Referência); Agência reguladoras estaduais, municipais e infranacionais
PRESTAÇÃO	Direta (Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 14.133/21, no caso de terceirização) ou delegada (Leis nº 8.987/98, nº 11.079/2004 e nº 11.107/2005)	Direta ou por concessão (fim dos contratos de programa)
CONTROLE	Indelegável	Reduzido drasticamente

Fonte: IAS (2021).

Em âmbito municipal, Souza (2020, p. 2), apresenta o Novo Marco como uma forma de coagir as municipalidades a privatizarem os seus serviços, de maneira que:

A nova Lei, por sua vez, também não obriga a privatização. Mas produz e viabiliza diversos constrangimentos que acabam induzindo-a. Quando o Governo Federal deixa claro que o socorro financeiro a um estado/município endividado depende da adesão à privatização do saneamento no seu território, ele não impõe uma obrigação ao ente no sentido estrito do termo, mas cria um forte constrangimento para tanto. Afinal, se não houver acordo, a dívida continua e o ente federado terá de arcar com os custos dessa decisão, como deixar de pagar os servidores e paralisar os serviços públicos, penalizando ainda mais a população.

A privatização e financeirização do saneamento básico

As atividades ligadas ao setor de utilidade pública, em especial o saneamento, demandam volumosos investimentos e apresentam altos custos fixos inerentes à atividade. Essas características apresentadas fazem com que a gestão do setor seja complexa e desafiadora, em especial em países emergentes, que contam com uma série de carências estruturais e um orçamento menor. No Brasil, em especial, apesar da predominância de investimentos do setor público, tem-se um movimento histórico que busca deixar a atividade mais lucrativa e atrativa para o capital privado. Como apresentado na seção anterior, tal movimento teve início no governo FHC (TUROLLA, 2002) e se estende até a atualidade, culminando no novo Marco do Saneamento de 2020.

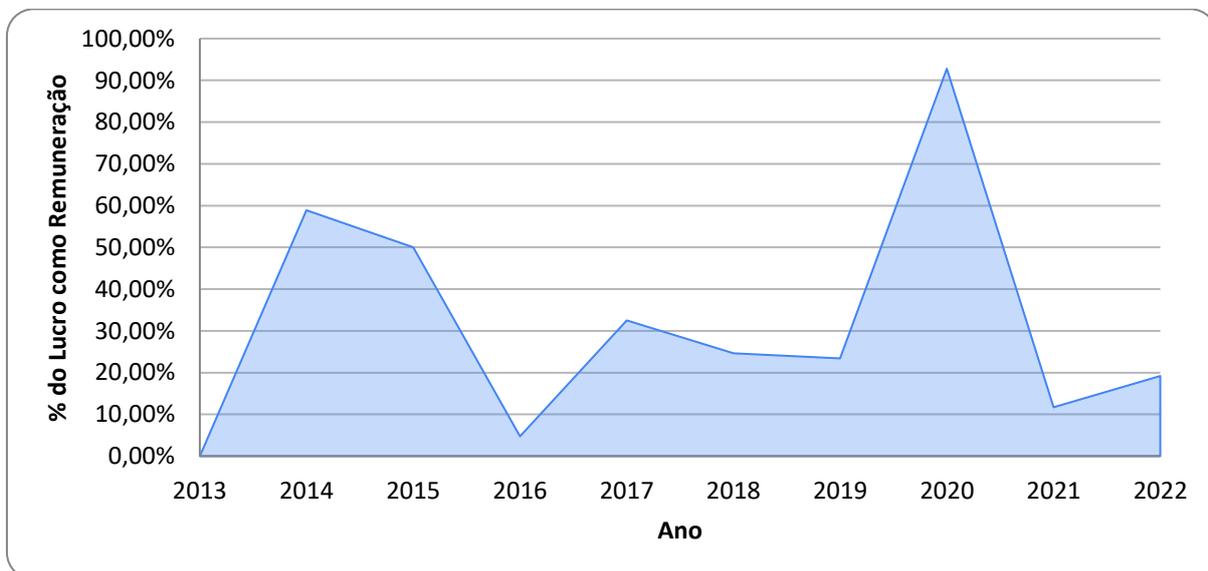
Dentro da lógica da exploração financeira do saneamento básico, é possível destacar algumas abordagens do capital para a atividade, sendo elas: (I) abertura de capital das estatais; (II) privatização; (III) exploração de concessões.

A abertura de capital das empresas estatais pode ser definida como um sucesso parcial do plano do governo FHC para privatização do setor, uma vez que o processo encontrou resistência política e social. A lógica das privatizações fazia parte de um plano geral do governo federal, vindo de um compromisso com o FMI, de desestatização de diversos setores da economia brasileira, como bancos estaduais, operadoras de energia e o setor de saneamento básico. O sucesso de tal abordagem é considerado parcial uma vez que apenas quatro estados: São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e Paraná aderiram ao plano. A abertura de capital teve três pontos como justificativa: (I) capitalização das empresas; (II) maior profissionalização e planejamento; (III) aumento da qualidade do serviço (OLIVEIRA; LIMA, 2015) (SOUSA; BARROCAS, 2017). A abertura de capital realizada não pode ser considerada como uma privatização completa, uma vez que o controle da companhia permaneceu estatal, no entanto, é válido ressaltar que a abertura permitiu com que o mercado financeiro influenciasse a direção das companhias, de maneira direta ou indireta, assim como também lucrar com os serviços públicos.

Ao analisar os lucros das empresas estatais de saneamento de economia mista e a sua aplicação, pode-se constatar uma quantia relevante de recursos que poderiam ser reinvestidos em saneamento, mas que são revertidos em proventos distribuídos para os acionistas. Durante o período que vai de 2013 a até 2022, as quatro companhias, SABESP, SANEPAR, COPASA e CASAN, chegaram a distribuir mais de 22 bilhões de reais em proventos ~~para os seus acionistas~~. Outro ponto importante de se levantar, se baseia na questão das estruturas societárias, tendo muitas dessas empresas uma participação relevante de capital estrangeiro em sua estrutura societária.

O Gráfico 1 demonstra a porcentagem do lucro distribuído como remuneração ao acionista da SABESP. É interessante notar que, com a exceção dos anos de 2013, 2016, 2019 e 2021, a SABESP remunerou seu acionista com ao menos 20% dos lucros, sendo o ápice no ano de 2020, em que mais de 90% dos lucros foram distribuídos. Em valores nominais, de 2013 a 2022 foram distribuídos mais de 5 bilhões de reais aos acionistas (TRADEMAP, 2023).

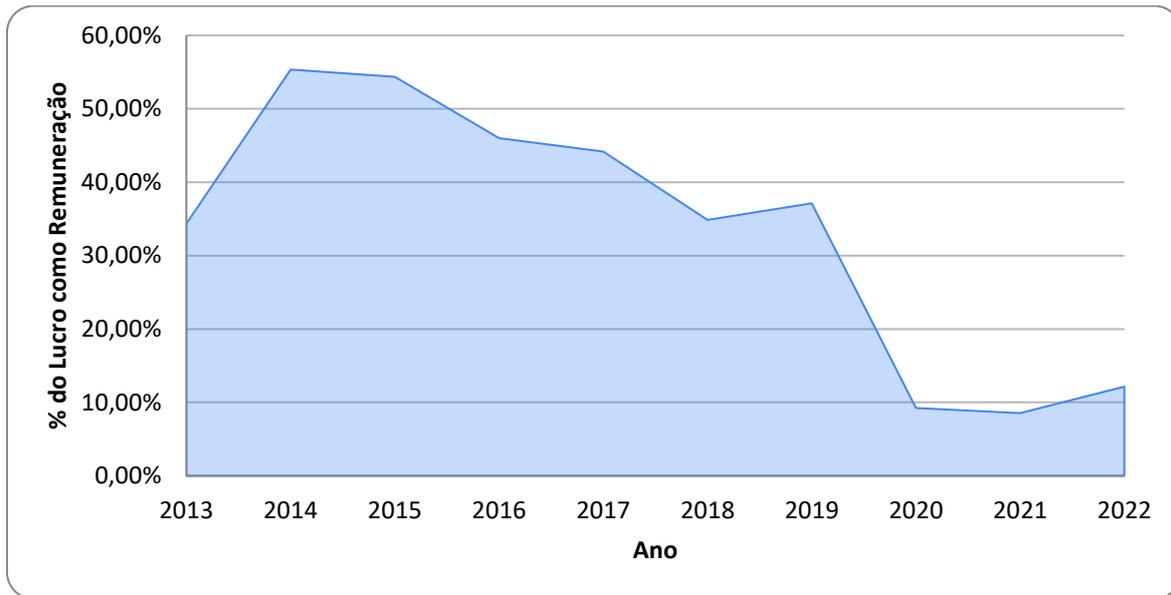
Gráfico 1. Porcentagem do lucro distribuído como remuneração ao acionista (SABESP), organização dos autores.



Fonte: TradeMap (2023).

A SABESP tem o estado de São Paulo como seu acionista majoritário, correspondendo por 50,3% da estrutura societária. É interessante ressaltar que outros 12,1% estão sendo negociados diretamente na *New York Stock Exchange* (NYSE), indicando uma participação de capital estrangeiro superior a esta marca (SABESP, 2023).

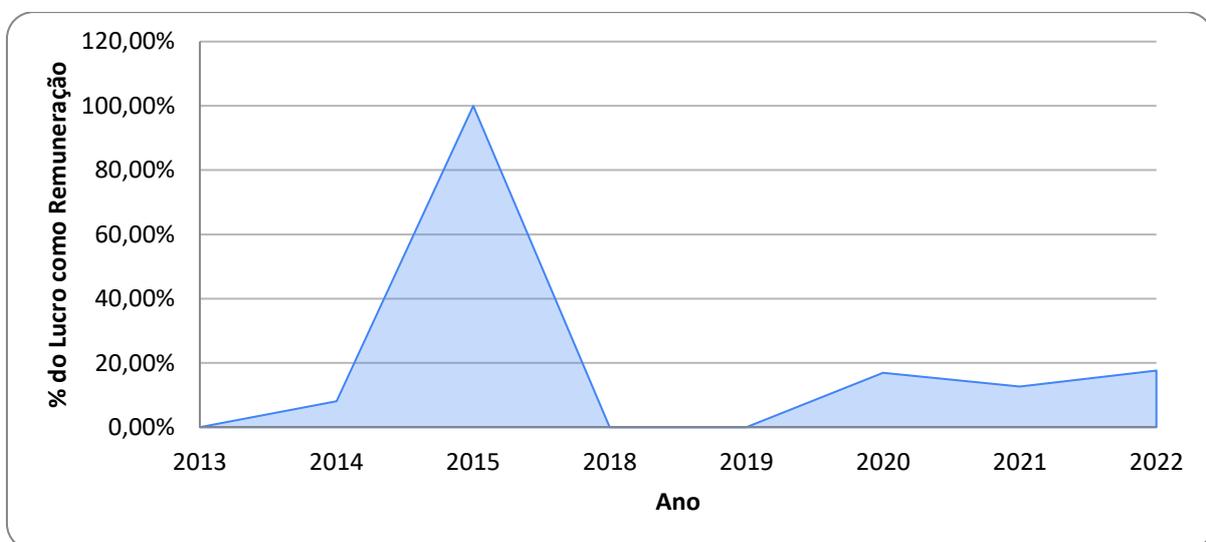
Gráfico 2. Porcentagem do lucro distribuído como remuneração ao acionista (SANEPAR), organização dos autores



Fonte: TradeMap (2023)

No caso da SANEPAR, apresentado acima (Gráfico 2), a empresa possui um histórico consistente e estável de distribuição de proventos, chegando, em termos nominais, a distribuir 2,2 bilhões de reais aos seus acionistas. O estado do Paraná corresponde a 60,8% do controle, e os acionistas estrangeiros 10,2% (SANEPAR, 2023).

Gráfico 3. Porcentagem do lucro distribuído como remuneração ao acionista (CASAN), organização dos autores.

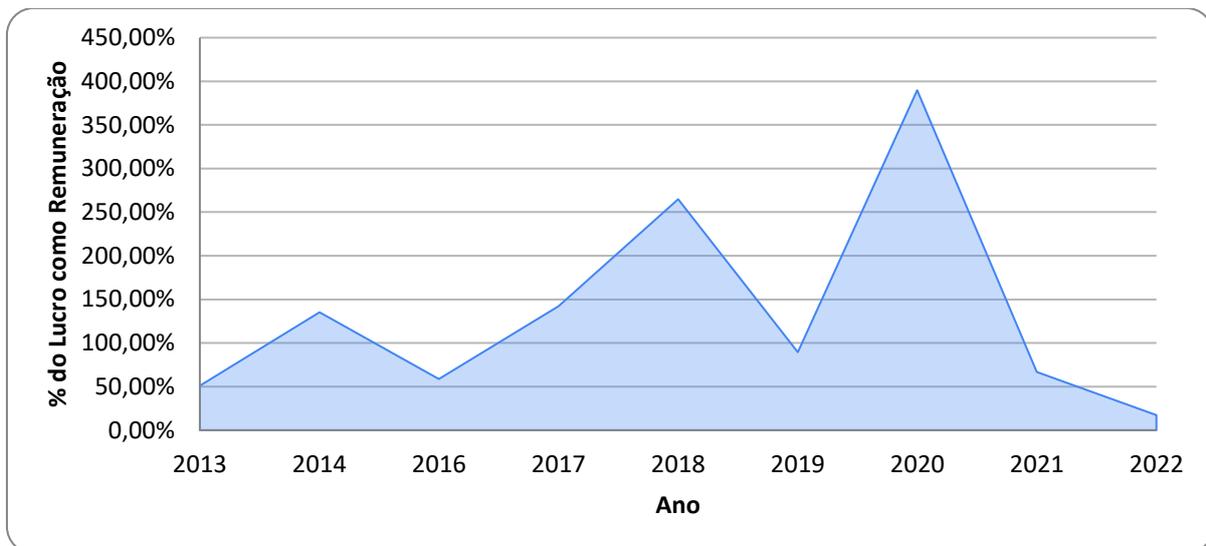


Fonte: TradeMap (2023)

A CASAN (Gráfico 3), de Santa Catarina, de todas as empresas, é a que apresenta uma menor distribuição de lucros. O gráfico desconsiderou o ano de 2016, em que a empresa distribuiu proventos, mas não registrou lucro. Em valores nominais, a CASAN também se coloca atrás das outras, distribuindo aproximadamente 68 milhões de reais durante o período.

De todas as estatais, a CASAN é a que tem a maior porcentagem de participação do governo em sua estrutura societária, tendo o estado de Santa Catarina o equivalente a 88,01%. Outros 11,97% são de propriedade da TELESC, uma outra estatal de economia mista. Sobrando apenas 0,01% de participação para outros acionistas (CASAN, 2023).

Gráfico 4. Porcentagem do lucro distribuído como remuneração ao acionista (COPASA), organização dos autores.



Fonte: TradeMap (2023)

A situação da COPASA, do estado de Minas Gerais, se apresenta como a mais irregular. Levando-se em consideração o Gráfico 4, que também se estende de 2013 a até 2022, quando a Copasa não registrou lucro, pode-se perceber que a remuneração ao acionista, em muitos dos anos, excede de maneira acentuada o próprio lucro da empresa. Sendo os anos de 2018 e 2020 os mais “generosos”, com a companhia distribuindo quase 300% e 400% de seu lucro. O ano de 2015 foi excetuado dos cálculos, uma vez que a empresa apresentou prejuízo e mesmo assim distribuiu proventos (TRADEMAP, 2023).

A COPASA também se configura como exceção quando falamos de estrutura societária, mesmo que o governo de Minas Gerais detenha 50,03% da empresa, a porcentagem de acionistas estrangeiros é maior que a de acionistas nacionais, fato que não se sustenta nas outras companhias. Os acionistas estrangeiros chegam a deter 28,47% (COPASA, 2023).

Se analisarmos a composição acionária, assim como a distribuição de proventos, é possível notar que empresas como a CASAN, que tem a participação do governo estadual como majoritária, sofrem menos pressão para obter lucros e distribuir proventos. Enquanto a SABESP, SANEPAR e COPASA parecem sofrer mais influência do mercado. É possível notar que, apesar da abertura de capitais não simbolizar uma privatização completa e os governos estaduais ainda manterem o controle das empresas, o mercado tem o poder de influenciar o funcionamento das companhias e alterar suas lógicas de funcionamento. Esse caminho alternativo, descrito por SOUSA (2022), teve como objetivo desviar da resistência encontrada a ofensiva do governo FHC para privatização do setor.

Sarti e Ultrmare (2018) reforçam que a distribuição de proventos atrapalhou o cumprimento das metas de investimento do Plansab. Entre 2010 e 2015, um dos períodos analisados pelos autores, os investimentos das companhias citadas acima não cumpriram com a meta de 22 bilhões de reais ao ano estabelecida como necessária para a universalização. Sendo que no mesmo período, foram distribuídos proventos acima de 25% dos lucros, que é o mínimo obrigatório pela lei, demonstrando novamente o caráter mercantil adquirido pelas empresas de capital misto.

A Iniciativa privada e o novo marco do saneamento

Sousa (2022), afirma que o aumento da iniciativa privada no setor de saneamento e na exploração de concessões não se traduziu em mais recursos investidos no setor. Sendo o dinheiro público e do cidadão, via bancos públicos, FGTS e afins responsável por financiar a expansão do capital privado no setor.

Após a aprovação do marco em 2020, os movimentos do setor privado no setor de saneamento se intensificaram. A AEGEA, por meio de sua subsidiária, Águas do Rio, avançou sobre o território do Rio de Janeiro, tendo assumido algumas das concessões leiloadas pela CEDAE e tomando o controle de 26 municípios e 126 bairros da capital. Dos R\$25,5 bilhões de reais que a Águas do Rio pretende investir, R\$19,3 bilhões serão financiados pelo BNDES, reforçando a visão de SOUSA (2022) (AEGEA, 2022). Outras empresas, que historicamente não estavam envolvidas com saneamento, como a holding ITAÚSA, tradicionalmente do setor financeiro, passaram a fazer movimentos significativos em direção a esse mercado, como a aquisição de 8,5% da AEGEA pela holding (ITAÚSA, 2021).

Além dos movimentos privados, também se desdobra a ação de governos estaduais em busca de uma desestatização do setor de saneamento. O governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, pretende iniciar esse processo no ano de 2024, a proposta ainda está sendo estudada e desenvolvida, e chega a anunciar que o ato de privatização da Sabesp pode dar à empresa relevância

internacional, assim como possibilitar a quadruplicação dos investimentos em saneamento do governo estadual (LUIZ, 2023). A Corsan, do Rio Grande do Sul, já teve o seu processo de privatização concluído pelo governador Eduardo Leite e foi comprada pela Aegea, em dezembro do ano passado, pelo valor de 4,5 bilhões (SOUZA, 2023). Em Minas Gerais, o governador Romeu Zema também se mobiliza para a privatização da Copasa (WIZIACK, 2023). A única que parece estar fora do radar, por hora, é a CASAN de Santa Catarina.

No entanto, é de se questionar o tipo de lógica que irá imperar futuramente na gestão do saneamento. Uma vez que a lógica de mercado visa a maximização dos lucros e geração de valor para o acionista, sendo interessante também ressaltar que, em linhas gerais, o discurso neoliberal vem fortemente apoiado na, muitas vezes etérea, “experiência internacional”, a qual aqui tem se apresentado falha quanto a gestão privada do saneamento. A pesquisa de Satoko e Oliver (2017, p. 11), demonstra que

Our research shows there have been at least 835 examples of (re)municipalisation of public services worldwide in recent years, some of them involving several cities. In total there have been more than 1600 cities in 45 countries involved in (re)municipalisation. And these (re)municipalisations generally succeeded in bringing down costs and tariffs, improving conditions for workers and boosting service quality, while ensuring greater transparency and accountability.

O período analisado por Satoko e Oliver (2017), começa dos anos 2000 a até 2017, com 83% dos casos de reestatização dos serviços do saneamento básico ocorrendo no período de 2009-2017, indicando uma aceleração, na última década, do processo de reestatização. Na América do Sul, em específico, os autores, ao indicarem motivos para a reestatização dos serviços de saneamento, apontam para a falta de transparência, o não cumprimento de obrigações contratuais e a negligência no reinvestimento das empresas privadas.

A crise do Estado e o avanço do capital financeiro

Há uma disputa de narrativas e discursos, que se entrelaçam e se reforçam. A suposta crise do Estado, sua ineficiência, corrupção e a incapacidade de realizar os investimentos necessários, todos esses fatores, juntos, ajudam a moldar a opinião pública e o discurso de setores da política em direção aos interesses do mercado. Esse fenômeno não se reduz ao saneamento, mas quando tratamos desse setor em específico, tratamos de água, e com isso, uma outra camada é agregada, a da mercantilização desse recurso.

Harvey (2003), descreve as privatizações como o “braço” armado da chamada acumulação por espoliação, a água, assim como outros recursos utilizados pela população, estaria na mira do capital

para se tornar um outro meio de acumulação. No caso brasileiro, é bem claro como esse fenômeno começou a acontecer. Santos (2000), descreve a chamada violência do dinheiro e do sistema financeiro, que se espalha por todos os aspectos de nosso cotidiano. É de suma importância ressaltar que o processo que se iniciou no governo FHC teve forte influência do Fundo Monetário Internacional, um dos pilares da ordem econômica ocidental, que se aproveita das fragilidades estruturais das economias não hegemônicas e da soberania do Dólar. O processo que se iniciou pela influência do FMI, continua até hoje, mesmo sem a presença do mesmo. O Novo Marco Legal do Saneamento de 2020, culmina para uma mudança radical do modelo de saneamento básico brasileiro, assim como para uma expansão bruta da acumulação de capital financeiro nos setores de utilidade pública, facilitando ainda mais a exploração econômica e mercadológica do saneamento brasileiro.

O aumento da concorrência, assim como da chamada segurança jurídica para a realização de investimentos no setor servem, supostamente, como baluarte para os defensores do marco. A concorrência, em outras palavras, levaria a um aumento de eficiência, e em linhas gerais, barateamento dos custos. No entanto, sob a luz de Sousa (2020), analisando alguma das características inerentes à atividade, podemos questionar o tipo de competição apresentada, uma vez que o setor se enquadra como monopólio natural e pela via de concessões exclusivas, que teriam a duração entre 20 e 30 anos. Não seria possível, por exemplo, que uma outra companhia se instalasse na mesma cidade e construísse uma infraestrutura paralela à existente e o cliente pudesse escolher entre a Companhia A ou a Companhia B.

Considerações finais

O processo de penetração do capital privado no saneamento brasileiro não começou com o Novo Marco, aprovado em 2020, mas sem dúvidas este o acelerou de maneira assombrosa. Seus defensores advogam que o Estado não tem recursos suficientes para alcançar a universalização e, por isso, a atividade deve se tornar mais atrativa para o capital. É de se questionar se as intenções, assim como a própria natureza da iniciativa privada são adequadas para se envolver neste tipo de atividade. O monopólio natural garantiria um lucro estável, e sem concorrência real, após a fase de concessão. No entanto, todo o lucro oriundo da prestação no serviço público, em especial os que têm o monopólio natural como característica, deveriam ser reinvestidos para a melhoria e expansão do mesmo. Este exemplo se materializa no caso mencionado da SABESP, SANEPAR, COPASA e CASAN, que mesmo de economia mista e de controle dos estados, adotaram a lógica de mercado

em suas conduções e, priorizam a distribuição de proventos ao reinvestimento necessário para atingir as metas estabelecidas pelo Plansab, anterior ao Novo Marco.

Quando falamos dos investimentos necessários, como mencionado, a atração e até mesmo a promessa de multiplicação dos recursos investidos no setor, via iniciativa privada, trazem sérios questionamentos. Se o intuito é atrair capital privado, por qual motivo o BNDES continua relevante como fornecedor, mesmo que parcial, dos recursos para investimento no setor? Recursos, como demonstrado no caso da AEGEA, que custearam bem mais do que metade dos investimentos a serem realizados pela empresa.

Em outras palavras, mesmo que o ganho de eficiência e melhoria nos serviços aconteça, fato que a experiência internacional parece não demonstrar, ainda sim parte relevante dos recursos investidos permanece público, e os lucros, que poderiam ser reinvestidos, se tornam espólio dos que exploram as concessões, sem enfrentar qualquer tipo de concorrência em grandes janelas de tempo.

O Novo Marco do saneamento, assim como os movimentos políticos mais recentes, ampliam o uso do dinheiro do Estado, de sua infraestrutura e do monopólio natural de seus serviços, servindo como uma maneira segura e extremamente rentável de acumulação. Forçando, inclusive, a mudanças nos arranjos locais e municipais, além de, a depender de quem governa a Federação, causar a privatização forçada dos serviços a nível local. As mudanças propostas trazem à tona a urgência de uma discussão e delimitação mais clara dos limites da iniciativa privada, e da necessidade do Estado retomar seus papéis fundamentais, os quais parecem se reduzir a cada década que passa.

Referências

AEGEA. Concessionária da Aegea, **Águas do Rio assina contrato de financiamento de R\$ 19,3 bilhões com o BNDES**. 21 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.aegee.com.br/2022/12/21/concessionaria-da-aegee-aguas-do-rio-assina-contrato-de-financiamento-de-r-193-bilhoes-com-o-bndes/>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ANTUNES, P. B.; D'OLIVEIRA, R. D. **Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Genjurídico. 23. jul. 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>> Acesso em: 17 abr. 2023

CASAN (Santa Catarina). **Relação com investidores**. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://ri.casan.com.br>> Acesso em: 12 abr. 2023.

COPASA (Minas Gerais). **Relação com investidores**. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://ri.copasa.com.br>> Acesso em: 16 abr. 2023.

DE OLIVEIRA, T. G.; DE LIMA, S. C. R. B. **Abertura de capital das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais**. 2015.

DOS SANTOS, F. *et al.* **O desenvolvimento do saneamento básico no Brasil e as consequências para a saúde pública.** Revista Brasileira de Meio Ambiente, p. 241–251, 2018.

FERREIRA, J. G.; GOMES, M. F. B.; DANTAS, M. W. de A. **Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil.** Brazilian Journal of Development, v. 7, n. 7, p. 65449–65468, 2 jul. 2021.

GADELHA, H. S. *et al.* O novo marco regulatório do saneamento básico e o direito ao acesso à água. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, e569101118843, 11 set. 2021.

HARVEY, D. **Novo imperialismo (O).** Edições Loyola, 2004.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO (IAS). **Entenda o Marco Legal.** Observatório do Marco Legal do Saneamento. [S. l.], 2021. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/entenda-o-marco-legal/>>. Acesso em: 1 abr. 2023.

ITAUSA (São Paulo). **Itaúsa adquire participação na Aegea por R\$ 1,3 bilhão. 2021.** Disponível em: <<https://www.itausa.com.br/itausa-acquire-participacao-na-aegea>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O.; STEINFORT, L. **Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back privatization.** Amsterdam and Paris. 2017.

LUIZ, B. **Sabesp privatizada será um ‘grande player global’ no saneamento, diz Tarcísio.** Estadão, 2023. Disponível em < <https://www.estadao.com.br/economia/sabesp-privatizada-player-global-saneamento-tarcisio/>>. Acesso em: 23 de jul. 2023.

POLLINI, P. *et al.* **Saneamento 2021: Balanço e perspectivas após aprovação do novo marco legal Lei 14.026/2020.** 1. ed. São Paulo: Instituto Água e Saneamento, 2021. 70 p. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SABESP (São Paulo). **Relação com investidores.** [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://ri.sabesp.com.br>> Acesso em: 12 abr. 2023.

SANEPAR (Paraná). **Relação com investidores.** [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://ri.sanepar.com.br>> Acesso em: 15 abr. 2023.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record. 2000.

SARTI, F.; ULTREMATE, F. **Padrão de investimento e a estratégia financeira das grandes empresas regionais do setor de Água e Esgoto (A&E) no Brasil.** In: Heller L, organizador. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos, Fundação Oswaldo Cruz; 2018. p. 105-29

SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel>>. Acesso em: 27 abr. 2023

SNS, SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021.** 1. ed. Brasília: [s. n.], 2021. 206 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtos-do-snis/panorama-do-saneamento-basico-do-brasil>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

SOUSA, A. C. A. de; BARROCAS, P. R. G. **Privatizar ou não privatizar: eis a questão.** A única questão? A reedição da agenda liberal para o saneamento básico no Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 33, n. 8, 21 ago. 2017.

SOUSA, A. C. A. de. **A pandemia do capital no saneamento.** Saúde em Debate, v. 46, p. 447-458, 2022.

SOUSA, A. C. A. de. **O que esperar do novo marco do saneamento?**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, 2020.

SOUZA, J. **Governo Eduardo Leite assina acordo de privatização da Corsan.** Terra, 2023. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/governador-eduardo-leite-assina-contrato-de-privatizacao-da-corsan,ff54f831c02bc937ca3385860169e649mazsiofb.html>> Acesso em: 20 de jul. 2023.

TRADE MAP [S. l.], 2023. Disponível em: <portal.trademap.com.br>. Acesso em: 18 abr. 2023.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas.** 2002.

WIZIACK, J. **Disputa política deixa Copasa mais perto de privatização.** Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/07/disputa-politica-deixa-copasa-mais-perto-da-privatizacao.shtml>> Acesso em: 18 de Jul. 2023.