

A ÁGUA É UM DIREITO OU UMA MERCADORIA: A PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO E DO RISCO DA FORMAÇÃO DE UM OLIGOPÓLIO DE UM SERVIÇO ESSENCIAL (SESSÃO TEMÁTICA 03)

Francisca Adalgisa Silva

UFABC - Universidade Federal do ABC | francisca.adalgisa@ufabc.edu.br

Fernando Botton

UFABC - Universidade Federal do ABC | f.botton@ufabc.edu.br

Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: O artigo pretende desenvolver o debate sobre a privatização dos serviços de saneamento no Brasil que vem ocorrendo a partir de 2020 e os seus impactos na sociedade, considerando aspectos como o direito ao acesso à água tratada e a serviços de saneamento básico como um direito humano, bem como a política de financeirização, associados aos ganhos financeiros obtidos com a negociação de empresas públicas. Sob a alegação da baixa capacidade de investimento público no setor de saneamento, estados e municípios abrem mão de exercerem diretamente um serviço essencial à sociedade, à saúde, ao meio ambiente e à atividade econômica. Articulados com investidores privados, os gestores públicos procuram soluções para investir em cidades melhores, antecipando os seus direitos exclusivos a várias fontes de rendimento, sem uma reflexão quanto à capacidade de atendimento, não apenas ao capital financeiro, mas também à garantia de direitos essenciais de acesso à água e saneamento. Pretende-se mostrar o cenário de privatizações no Brasil e debater as narrativas adotadas para a alienação da sociedade e o enfraquecimento da resistência contra as privatizações do setor de saneamento.

Palavras-chave: Direitos humanos; Água; Saneamento; Financeirização; Privatização.

TRADUÇÃO DO TÍTULO EM INGLÊS

Abstract: *The article aims to develop the debate on the privatization of sanitation services in Brazil that has been taking place since 2020 and its impacts on society, considering aspects such as the right to access to treated water and basic sanitation services as a human right, as well as the financialization policy, associated with the financial gains obtained from the negotiation of public companies. Under the allegation of low public investment capacity in the sanitation sector, states and municipalities give up directly providing an essential service to society, health, the environment and economic activity. Articulated with private investors, public managers seek solutions to invest in better cities, anticipating their exclusive rights to various sources of income, without reflecting on the capacity to service, not only financial capital, but also the guarantee of essential rights of access to water and sanitation. The aim is to show the privatization scenario in Brazil and debate the narratives adopted for the alienation of society and the weakening of resistance against the privatization of the sanitation sector.*

Keywords: *Human rights; Water; Sanitation; Financialization; Privatization.*

TRADUÇÃO DO TÍTULO EM ESPANHOL

Resumen: *El artículo tiene como objetivo desarrollar el debate sobre la privatización de los servicios de saneamiento en Brasil que se viene produciendo desde 2020 y sus impactos en la sociedad, considerando aspectos como el derecho al acceso al agua tratada y a los servicios básicos de saneamiento como un derecho humano, así como como la política de financiarización, asociada a las ganancias financieras obtenidas de la negociación de las empresas públicas. Bajo el alegato de baja capacidad de inversión pública en el sector saneamiento, estados y municipios renuncian a brindar directamente un servicio esencial a la sociedad, la salud, el medio ambiente y la actividad económica. Articulados con inversores privados, los gestores públicos buscan soluciones para invertir en mejores ciudades, anticipando sus derechos exclusivos sobre diversas fuentes de ingresos, sin reflexionar sobre la capacidad de dar servicio, no sólo al capital financiero, sino también a la garantía de derechos esenciales de acceso al agua y saneamiento. El objetivo es mostrar el escenario de la privatización en Brasil y debatir las narrativas adoptadas para la alienación de la sociedad y el debilitamiento de la resistencia contra la privatización del sector sanitario.*

Palabras clave: *Derechos humanos; Agua; Saneamiento; Financiarización; Privatización.*

INTRODUÇÃO

Habitar em uma favela ou ocupação na periferia do capitalismo, significa estar subordinado a um cotidiano mediado pela privação e por múltiplas formas de ausências. Entre elas, o direito à água em qualidade e quantidade, um dos serviços mais básicos e fundamentais para a reprodução da vida. Viver sem água modifica a vida cotidiana das pessoas e demonstra uma crise estrutural do capitalismo. O problema do acesso à moradia adequada pela população de baixa renda, que está associado aos problemas de acesso ao saneamento, é estrutural na urbanização desigual brasileira e se expressa no território urbano (Rezende; Heller, 2008; Maricato, 2015; Ferrara; Comarú; Gonsales, 2019). A desigualdade de renda, a concentração de propriedades privadas por poucos indivíduos, a valorização imobiliária em regiões infraestruturadas (que eleva os preços dos imóveis e aluguéis, em geral), somada a uma insuficiente e inadequada política pública habitacional são, resumidamente, alguns fatores esclarecedores da permanente crise habitacional (Kowarick, 1979; Maricato, 1996). Assim, a solução autoconstruída da moradia frequentemente ocorre sem a implementação das infraestruturas.

O abastecimento de água para as comunidades humanas é claramente um problema multidimensional (Heller; Pádua, 2013). O cuidado com o abastecimento de água está presente nas sociedades desde o início da humanidade e tornou-se uma condição para o assentamento e desenvolvimento das comunidades. Nos dias de hoje, ter água em quantidade e qualidade se torna um verdadeiro desafio devido aos fenômenos sociais e ambientais modernos, como crescimento populacional, urbanização, sociedade de consumo, crise ambiental, mudanças climáticas, globalização, conflitos transfronteiriços, entre outros aspectos.

Prieto (2018) afirma que a vida cotidiana com insuficiência e/ou ausência de água nas favelas explicita camadas de privação estrutural da ordem capitalista urbana, bem como os múltiplos níveis de segregação socioespacial como condição espacial da reprodução da metrópole. Prieto (2018, p. 88) afirma que “[...] o processo de reprodução do capital não coloca os sujeitos sociais para fora da sociedade”, mas os empurra cada vez mais longe dos espaços urbanizados e com plena infraestrutura, incluindo-os em fragmentos precários da periferia do capitalismo.

Segundo Bayliss (2014), nas últimas três décadas assistiu-se a uma metamorfose na forma como a água é fornecida, em que um serviço público foi transformado numa mercadoria com valor econômico a ser comprada e vendida. As contradições do Espaço mesmo sendo mascaradas, advém do conteúdo prático e social, isto é, do conteúdo capitalista. Importante entender que a cidade, na sociedade capitalista, transforma-se em mercadoria, “[...] consumida apenas por aqueles que forem capazes de adquirir frações de seus territórios” (Carvalho; Rodrigues, 2016, p. 27).

O setor privado está agora profundamente envolvido na entrega de água sob diversas formas, desde a prestação de serviços ao financiamento de investimentos em camadas complexas de

propriedade global e relações contratuais. Dessa forma, a água torna-se cada vez mais atrativa sob o ponto de vista da financeirização, ou seja, a arquitetura financeira, econômica e institucional em que se baseia a prestação de serviços inclina-se a apoiar os interesses do capital financeiro privado, ao contrário de ser um direito a todos. O direito à água não consta explicitamente na Constituição Federal de 1988, mas está implicitamente garantida em seu artigo 6º que garante o direito à saúde e à moradia.

À medida que os interesses do setor privado ganham protagonismo, têm sido criados produtos financeiros relacionados com a água cada vez mais complexos e que são comercializados especulativamente para criar riqueza em favor de minúscula parcela da população.

A expansão das finanças para áreas não financeiras é uma característica chave do processo de financeirização, contudo tem havido pouca investigação sobre a prática de seu funcionamento e dos impactos gerados. No setor de saneamento, houve a evolução da comercialização, privatização e mercantilização como parte de um processo mais amplo de avanço do capital privado em vários países. No Brasil, também ocorre a ampliação do mercado da água como fonte de concentração de riqueza mediante a promoção de processos de concessão onerosa, como em Manaus (2000) e no Rio de Janeiro (2021/22), processos estes que tendem a acirrar as desigualdades socioeconômicas e prejudicar financeiramente a população periférica. Cabe aos movimentos sociais e à população de baixa renda, mais uma vez na história brasileira, debater e refletir sobre a água na perspectiva do direito, da não-privatização e da não mercantilização de recursos essenciais, enquanto bem comum e direito humano fundamental.

Embora os índices de cobertura de abastecimento de água no Brasil apresentem percentuais mais elevados, a formalização dos serviços de água não pode ser considerada sinônimos de segurança hídrica e garantia da água em qualidade e quantidade. O acesso ao serviço de coleta e tratamento dos esgotos ainda é uma realidade distante para milhares de brasileiros, principalmente aqueles residentes em comunidades periféricas, assentamentos precários e comunidades rurais. A ausência qualificada desses serviços tem chamado a atenção do mercado financeiro, que aliado às estruturas do estado, tem expandido as áreas atendidas por serviços privados de saneamento, com forte impulso proporcionado pela sanção da Lei nº 14.026, de 2020.

Sob a justificativa de que a gestão da prestação de serviços sob o comando do capital privado irá solucionar o déficit de atendimento em saneamento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco de fomento nacional, foi orientado a construir e financiar modelos para o processo de privatização ou concessão privado dos serviços de saneamento, com garantias aos interesses do mercado financeiro. Contra a gestão pública enumeram-se justificativas como a baixa capacidade de investimento do poder público, ineficiência operacional, baixos índices de atendimento, custos elevados

com mão-de-obra, uso político das empresas públicas de saneamento, baixa capacidade de endividamento, entre outras.

O poder público, ao contrário, não cabe reduzir-se a um simples gestor de contratos, pois tem a responsabilidade intrínseca de gerir a coisa pública, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população.

Trata-se de um estudo descritivo, do tipo revisão bibliográfica integrativa e crítica, sobre a produção técnica e pesquisa documental de legislações e normas relacionadas à privatização do saneamento básico no Brasil quanto à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Este método permite a síntese de estudos publicados e conclusões gerais sobre um campo de estudo específico.

RENTISMO E FINANCEIRIZAÇÃO

O rentismo no Brasil está entrelaçado desde sua origem com a onda mundial neoliberal que deslanchou a partir de meados da década de 1970, como resposta do grande capital à crise geral daquela época. O fim do arranjo de Bretton Woods impulsionou mudanças não apenas na forma como as relações econômicas funcionam ao redor do mundo, mas também na forma como o próprio capitalismo funciona. A liberalização dos fluxos de capitais aliada à desregulamentação e à integração dos mercados financeiros internacionais sob a liderança dos EUA deram origem a um novo modelo sistêmico de riqueza, a financeirização, em que as operações ganham cada vez mais importância na gestão dos ativos e passivos das famílias e sociedade, não apenas instituições do mercado financeiro.

Em movimentos constantes de adaptação, o processo de financeirização passa por adaptações, potencializando momentos de expansão e também de contração, expondo os mercados à predominância da lógica financeira e cada vez mais sensíveis às flutuações presentes e futuras das Bolsas de Valores. Estas, por sua vez, são sensíveis às variações dos preços dos ativos financeiros, e que termina impactando a relação entre o Estado e os mercados, ficando os bancos centrais e os tesouros reféns da necessidade de evitar perdas de capitais privados e dos efeitos perversos que podem ter sobre os níveis de produção, rendimento e emprego da economia.

O setor financeiro acaba assumindo um papel significativo, influenciando o comportamento individual e as principais variáveis de demandas por serviços ou mercadorias, interferindo na forma como as empresas lidam com os investimentos, na determinação do modelo de consumo das famílias e no processo de distribuição de renda. (Hug; Purcell, 2014)

Os impactos da financeirização sobre o investimento corporativo promovem mudanças no modelo de acumulação, na substituição do capital físico pela acumulação de capital financeiro, onde os empresários assumem uma postura pró-rentista durante o processo de financeirização, dando preferência por ganhos financeiros em vez de expansão das empresas. Purcell *et al* (2019).

No Brasil, o processo de rentismo e de financeirização se aprofundou na década de 1990, mais especificamente com a implementação de privatizações, reformas previdenciária e administrativa, que pretendiam, segundo argumentos dos detentores de poder político e econômico, levar o Brasil a uma nova trajetória de crescimento, mas que resultou no aumento das desigualdades sociais, e na acumulação de riquezas controlada pelo mercado financeiro. Apoiado na onda neoliberal, esse movimento contou com a estrutura do Estado na regulação do capitalismo, extraindo riquezas e transferindo para as mãos dos detentores do capital.

A partir de 2016, os governos Temer/Bolsonaro aplicaram novas medidas de cunho neoliberal e de austeridade fiscal como as reformas trabalhista e sindical, as políticas de desoneração do capital e a reforma previdenciária. Emblemática foi a adoção do chamado “teto de gastos” por meio da contenção e expansão de gastos primários, “para preservar a sustentabilidade das contas públicas e, em última instância, garantir ao Estado a capacidade financeira necessária ao fornecimento de serviços públicos essenciais aos cidadãos”, conforme inscrito na Emenda Constitucional nº 95/2016¹.

Simultaneamente a aplicação dessas medidas, houve um movimento metabólico do capital culminando no crescimento da financeirização, com ganhos exponenciais dos rentistas por meio de modalidades de grande sofisticação, como define Aalbers (2013). O crescente domínio dos atores financeiros, mercados, práticas, medições e narrativas, a várias escalas, resultando numa transformação estrutural das economias, empresas (incluindo instituições financeiras), estados e famílias. (BAYLISS, 2013)

Se por um lado os gestores públicos estão ativamente envolvidos na realização coletiva da financeirização, por outro, fica cada vez mais evidente que a sociedade permanece alienada desse movimento e da dinâmica dos mercados de capitais.

A narrativa central para a ampliação da alienação dos bens públicos em prol do mercado está na falta de capacidade de investimento do setor público e que o setor privado teria maior capacidade de investimento, suprimindo assim as carências financeiras do Estado e proporcionando melhores serviços à sociedade. A expansão financeira também contribuiria para a eficiência econômica, porque permitiria aos mercados precificar melhor produtos futuros, melhorar a alocação de recursos por meio de condições econômicas que sejam capazes de dar conta dos “futuros contingentes”.

A retórica do fracasso do Estado e a exaltação do mercado é construída para a sociedade de forma a sustentar a opinião pública sobre a necessidade de se abrir mão de ativos públicos em prol do desenvolvimento econômico, da ampliação da participação do capital na gestão pública como símbolo de eficiência e ganhos de escala. Simultaneamente essas narrativas são controversas, pois defendem que as estruturas do Estado e os recursos públicos estejam à disposição e submetidos aos interesses do mercado financeiro.

Considero importante destacar que a história da economia brasileira foi caracterizada pela forte inserção do Estado, tanto no processo produtivo quanto no campo institucional e

regulatório. No início do século XX, o estado foi o condutor e operador financeiro das políticas de valorização do café, mais tarde, assumiu a função de agente estruturador do sistema tributário do mercado de capitais e do sistema bancário, nos anos sessenta e setenta, o Estado brasileiro não foi apenas um participante do desenvolvimento, mas formulou e lançou as bases do capitalismo brasileiro.

A presença do Estado na economia brasileira é um elemento constitutivo do desenvolvimento capitalista e um ponto fundamental, dado que as relações das várias instâncias do aparelho de Estado com o mundo privado ganham concretude dentro da própria formação dos mercados, da estrutura produtiva e das relações de classe.

Em uma economia como a brasileira, caracterizada por um sistema financeiro privado demasiado avesso aos riscos no longo prazo e pela forte presença do Estado na institucionalidade do padrão de financiamento da economia, as questões acima colocadas apresentam-se de maneira ainda mais intensa. Em muitas situações fundos públicos, geridos por BNDES e outras instituições oficiais de crédito, seguirão tendo importância decisiva no financiamento do investimento e tendem disponibilizar cifras consideráveis para o capital privado investir, como é no setor de saneamento na privatização da CEDAE no Rio de Janeiro e de outras companhias de saneamento. Outras agências financeiras internacionais de cunho neoliberal, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Europeu de Investimentos, seriam outros protagonistas da financeirização da água, especialmente por meio da concessão de empréstimos aos Estados em processos de privatização.

A relação entre estados e administrações municipais e mercados de capitais têm avançado para uma sinergia através da colaboração. Por um lado, os decisores políticos cada vez mais percebem os mercados de capitais como possíveis alavancas para angariar dinheiro através de uma gestão mais eficiente dos bens públicos. Por outro lado, os mercados de capitais preveem o seu papel facilitador na redução do tamanho do estado e privatização do setor público através de transações institucionais que mobilizam os recursos públicos. Este impulso para a capitalização de (quase) tudo para além da habitação e do imobiliário desencadeia um processo de criação de oligopólio do saneamento, o mercado privado da água, em um processo simbiótico entre estados e mercados de capitais, através da qual o primeiro desempenha o papel de lançar as bases da privatização, das PPP's (parcerias público-privadas)² e da redução da intervenção governamental em geral.

No Brasil, o marco legal das PPP's é a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004, p.1). Inspirada na experiência de países europeus, teve sua elaboração e tramitação do respectivo projeto de lei influenciada por grandes empresas privadas que vislumbravam mercados futuros, como por exemplo o saneamento básico, mais especificamente o "mercado da água". A pretensão é que a PPP seja uma ferramenta poderosa para atrair a iniciativa privada para junto com o Estado realizarem obras de infraestrutura e sociais (MORAES, 2021).

Segundo Britto e Rezende (2017), no período de 2011 a 2015, houve aumento efetivo do número de habitantes atendidos por operadoras privadas com relação às diferentes modalidades de contratação: concessão total, concessão parcial e PPP's.

É importante destacar que a financeirização da água deve considerar que estamos nos referindo a uma substância vital que pode ser classificada de diferentes formas de acordo com Samuelson; Nordhaus, 2001: bem comum, um recurso que é não-exclusivo e rival, ou seja, todos podem acessar, mas seu uso por uma pessoa pode diminuir a quantidade ou qualidade disponível para outros; bem público, um recurso que é não-exclusivo e não-rival, o que significa que está disponível para todos, e o uso por uma pessoa não impede que outras pessoas também o utilizem, bem privado, um recurso econômico caracterizado por exclusividade e rivalidade no consumo, onde apenas quem paga pode usar, e seu uso por uma pessoa impede que outra o utilize; bem econômico, importante para as pessoas, mas escasso em termos de demanda; bem de mérito onde consumo depende da capacidade das famílias de pagar por ele ou bem social bem social, um recurso que gera benefícios para a sociedade como um todo, e seu uso individual contribui para o bem-estar coletivo. Exemplos comuns de bens sociais incluem saneamento, educação pública, saúde pública e segurança. Esses bens são importantes para promover a justiça social e a equidade, assegurando que todos os membros da sociedade tenham acesso a recursos essenciais. O que se espera de um serviço de abastecimento universal e igualitário, é que contemple a necessidade de todas as classes sociais. Para Moretti, Varallo e Comarú (2013, p. 296), "são problemáticos os indicadores sociais e a parcela da população que pode ficar impossibilitada de pagar pela tarifa social que consome". É necessário avançar com a discussão de uma universalização do acesso em um contexto urbano no qual dificilmente se encontrará alguma alternativa de fornecimento de água em qualidade e quantidade para além do trabalho das concessionárias.

A água está sendo cada vez mais financiada por meio da criação de classes de ativos baseadas na mercadoria "água". Esse processo está intimamente ligado a uma lógica que permite a geração de novos produtos virtuais por meio de mecanismos compensatórios baseados em maior controle do território.

As consequências da mercantilização e financiamento da água para as comunidades locais e o meio ambiente são reais, muito reais. Descobrir onde a financeirização da água difere e se esconde, e como ela se relaciona com a transformação da natureza em ativos financeiros lucrativos, tem implicações significativas para organizar e apoiar as comunidades que estão lidando com as consequências. Compreender esses processos também é importante para entender como podemos contribuir para reverter-los.

A discussão dessas questões é urgente porque é fundamental para o avanço da crítica ao financiamento dos recursos naturais de forma mais ampla. Ao responder tais perguntas os afetados poderão identificar possíveis estratégias para reverter essa tendência devastadora.

PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL

Segundo estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)³, a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil sofreu mudanças em suas configurações no século passado, à medida que o país passava por transformações políticas, econômicas e sociais. O estudo destaca seis momentos-chave:

(a) o uso privado e desregulado da água até meados da década de 1930; (b) maior regulação e participação do Estado, com a prestação do serviço público durante o processo de industrialização que seguiu durante as décadas de 1940 a 1970; (c) maior centralização das políticas setoriais e transferência de grande parte da prestação dos serviços municipais para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) durante o regime militar; (d) descentralização e maior participação social com o processo de redemocratização; (e) tentativa de privatização dos serviços públicos durante o período neoliberal nos anos 1990; e (f) retomada do planejamento setorial descentralizado com o recente Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). (DIEESE, 2016, p.7).

Em história recente, o saneamento básico no Brasil passou por nova configuração com a aprovação de Lei nº 14.026/2020, que alterou o marco regulatório do setor instituído pela Lei nº 11.445/2007 e também promoveu alterações em mais seis leis ⁴.

Para os especialistas que compõem o Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS), a Lei nº 14.026/2020, inapropriadamente denominada de “novo marco regulatório”, tem como objetivo facilitar a processo de privatização e consequentemente de financeirização da água no Brasil. O argumento está embasado na proibição de assinatura de novos contratos programas, e na imposição de que os serviços públicos de saneamento básico, quando não prestados por entidade que integre a administração do titular, dependerão da celebração de contrato de concessão, precedido de licitação, ficando vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária, bem como determina a prioridade no recebimento de auxílio federal para os municípios que efetuem concessão ou privatização de seus serviços de água e esgoto. Configura-se um cenário de estrangulação do setor público de saneamento e de favorecimento do setor privado.

Segundo o “Panorama da Participação Privada no saneamento 2024”, realizado em março de 2022 pela Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON-SINDCON), após quatro anos da entrada em vigor da Lei 14.026/2020, já ocorreram 42 concorrências realizadas, com cerca de R\$ 166,4 bilhões em outorgas/lances e investimentos de cerca de 107.121 bilhões previstos já contratados para as concessões de saneamento, via leilão, e 31.343.984 milhões de pessoas impactadas (Tabela 1).

Tabela 1: Leilões / Concessões realizados desde a Lei número 14.026/2020

	Leilão	Municípios	Ano	Prazo	Investimentos	População	Outorga/lance
			contrato	(anos)	R\$ bilhões	Milhões)	R\$ bilhões

1	Alagoas	87	2021	35	2,6	325.210	61,5
2	Cariacica/Viana ES	1	2020	30	1,3	0,4	–
3	Mato Grosso do Sul	68	2020	30	3,8	1,7	–
4	Ipameri/GO	1	2020	30	0,095	0,027	–
5	Rio de Janeiro (Bloco 1,2e 4)	28	2021	35	27	11	22,7
6	Buriti Alegre/GO	1	2021	30	0,026	0,01	–
7	Amapá	16	2021	35	3	0,7	0,9
8	Xique-Xique/BA	61	2021	30	0,7	0,046	–
10	Rio de Janeiro (Bloco 3)	6	2021	35	4,7	2,7	2,2
11	Dois Irmãos do Tocantins (TO)	1	2021	30	0,098	0,007	–
12	Orlândia/SP	1	2022	35	0,093	0,044	0,1
13	São Simão/GO	1	2022	35	0,049	0,021	–
14	Crato/CE	1	2022	35	0,246	0,137	–
15	Potim/SP	1	2022	35	0,046	0,025	–
16	Rosário Oeste/MT	1	2022	30	0,041	0,017	–
17	São Miguel do Guaporé/RO	1	2022	30	0,047	0,023	–
18	São Domingues de Araguaia	1	2022	30	0,029	0,026	–
19	Pau D'Arco/PA	1	2022	30	0,023	0,005	–
20	Anapu/PA	1	2022	30	0,112	0,003	–
21	Santa Cruz das Palmeiras/SP	1	2022	35	0,054	0,034	–
22	Ceára (Bloco 1 e 2)	23	2022	30	6,217	4,238	–
23	Bom Jesus das Selvas/MA	1	2022	30	0,02	0,034	\-
24	Araricá/RS	1	2022	35	0,003	0,006	–
25	Brejinho de Nazaré	1	2022	30	0,01	0,005	–
26	Pomerode/SC	1	2022	35	0,2	0,33	0,06
27	Corsan/RS	317	2023	35	11,13	6.000	4,2
28	Eliseu Martins/PI	1	2022	30	0,002	0,005	–
30	Sabesp (São Paulo)	375	2024	35	n.c	28.500.000	14,8
31	Palmeira dos índios + 33 municípios (AL)	34	2022	35		472.444	16,5
32	São Mateus do Maranhão	1	2023	30		150.064	43,6
33	Dourados + 67 municípios (MS)	68	2021	30	19,25	762.074	
34	Acorizal (Mato Grosso)	1	2023	30	n.c	5.399	
35	Governador Valadares (MG)	1	2024	30		257.171	n.d
36	Campo Largo + 15 municípios (PR)	16	2023	24		640.000	

38	Cerejeiras (RO)	1	2023	30	26,23	94.137	
39	Jaru (Rondônia)	1	2023	35		52.090	
40	Ilhota (SC)	1	2024	n.d		20.000	
41	Pomodore (SC)	1	2023	35		33.447	
42	Igarapava (SC)	1	2024	35		25.926	
	Total	1126			107,121	31.343.984	166,4

Fonte: ABCON, 2020. Tabela adaptada pelos autores.

Os dados da Tabela 1 confirmam as críticas apontadas pelo ONDAS e mostram a aceleração da privatização do setor de saneamento no Brasil desde 2020, em que parte expressiva dos recursos a serem investidos são financiados pelo BNDES. No Governo Bolsonaro, o Brasil viveu um movimento antagônico aos interesses da sociedade: se por um lado o discurso era voltado ao atendimento das demandas sociais, quanto a melhoria e ampliação do atendimento da população com água e esgotamento sanitário, por outro lado, o BNDES desempenhou papel fundamental na privatização do setor. Em um movimento orquestrado pelo mercado e em parceria com o poder público e seus legisladores, a Lei 14.026/20 sufocou as empresas públicas ao mesmo tempo em que o BNDES liberou volumosos empréstimos para os prestadores privados, evidenciando, até mesmo para os mais céticos, que a privatização dos serviços de água e esgotos está sendo financiada por recursos públicos.

Há que se ter em consideração que o critério de concessão da prestação de serviços de saneamento pelo maior valor de outorga ofertado pelos licitantes, como no caso do Rio de Janeiro é um elemento sedutor para governadores e prefeitos com dificuldades de caixa. Todavia é preciso considerar que a conta final chegará à população que será duplamente penalizada, pois terá o valor das tarifas impactadas pela necessidade de se viabilizar os empréstimos concedidos pelo BNDES, bem como para amortizar a outorga.

Desde o modelo PLANASA, estabelecido na década de 70, os custos das tarifas devem suprir os custos de operação e os custos dos investimentos, ou seja, a população é que irá arcar com os custos por meio de tarifas mais caras. O discurso, no mínimo, enviesado de que o setor privado está injetando recursos para melhorar os índices de cobertura e atendimento dos milhões de brasileiros, que hoje não possuem condições de atendimento com água tratada e coleta e tratamento de esgotos na verdade busca dar uma roupagem social à financeirização do saneamento em que o poder público e a sociedade patrocinam os investidores privados. Por óbvio, as tarifas a serem cobradas terão que arcar com os custos dos investimentos, o lucro dos acionistas e o custo financeiro da outorga.

Os valores das outorgas de Amapá, Alagoas e Rio de Janeiro, de R\$ 29,5 bilhões, foram pagos à vista enquanto os investimentos a serem feitos ao longo dos 35 anos de duração dos contratos totalizam R\$ 45,8 bilhões a serem pagos em 35 anos, consequentemente haverá restrição à acessibilidade econômica dos usuários de menor renda, onde se concentra o déficit de atendimento⁵.

Numa economia como a brasileira caracterizada por um sistema financeiro privado demasiado avesso a riscos de longo prazo e pela forte presença do Estado na

institucionalidade do modelo de financiamento da economia, as questões anteriores são ainda mais agudas. É por isso que os fundos estaduais, o BNDES e outras instituições oficiais de crédito continuarão a desempenhar um papel fundamental no financiamento dos investimentos. Não há dúvida de que a mobilização da poupança sempre terá uma intervenção governamental decisiva para viabilizar o consenso de mercado. É verdade, porém, que a intervenção do Estado em um novo patamar de desenvolvimento capitalista exigirá reorganizações institucionais envolvendo novos instrumentos. O Estado sempre será um elemento decisivo nas decisões de investimento na economia brasileira pois organiza o campo das decisões privadas.

MODELOS DE PRIVATIZAÇÃO: O CASO DA CEDAE

Para uma melhor análise das concessões onerosas no setor, como um exemplo pedagógico de como se processa a financeirização do setor de saneamento no Brasil, apresenta-se o caso da Companhia Estadual de Água e Esgotos (CEDAE), estatal instituída pelo estado do Rio de Janeiro durante a vigência do PLANASA. 2014.

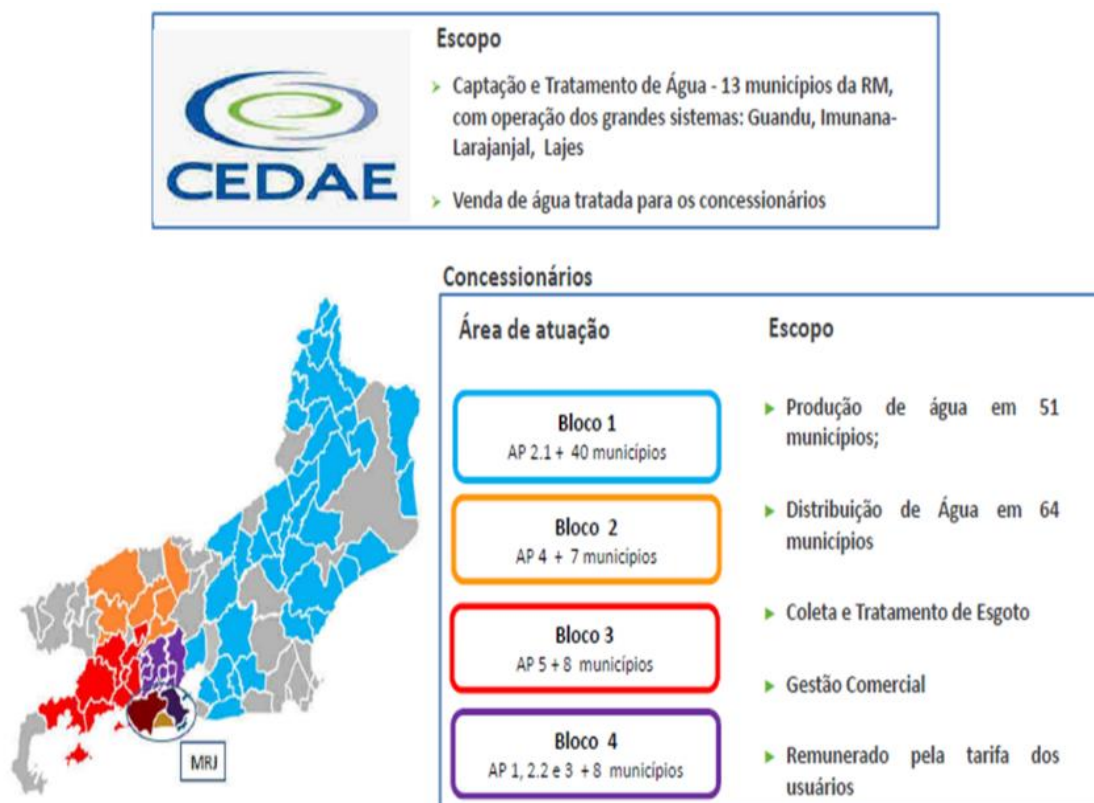
Para melhor compreensão pretende-se de forma resumida apresentar o caso CEDAE desde as suas origens, justificações, fase de concepção, aprovação do projeto até ao polêmico processo de licitação das propostas vencedoras. O caso envolve o BNDES, o Estado do Rio de Janeiro, 46 cidades fluminenses e a CEDAE.

A prestação de serviços de saneamento ainda é caracterizada por arranjos institucionais entre municípios e estados. Portanto, os potenciais operadores privados deveriam negociar os contratos individuais de concessão com os municípios metropolitanos. Economistas e planejadores do governo e do BNDES decidiram mudar a estratégia, abandonar a privatização município a município e alavancar o potencial para outorga da companhia de água.

É importante destacar que a motivação original da concessão está na ordem de venda de ações da Cedae, dadas em 2017 como garantia do empréstimo de amortização do déficit estadual do Rio de Janeiro. O BNDES foi contratado para assessorar o governo na venda das ações e propôs uma solução regional com a preservação de uma empresa estatal na produção de água tratada, como uma opção acessível para todas as partes, visando a garantia da eficiência das operações dos futuros operadores dos sistemas de distribuição de água e coleta de esgotos, a parte mais rentável do processo.

Sob esse conceito de partição, a licitação da CEDAE foi planejada em quatro blocos de municípios, parte deles integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O município do Rio de Janeiro, dado o seu porte, foi dividido em quatro áreas de concessão, cada qual compondo um bloco junto com municípios metropolitanos e do interior do estado. De fato, a concepção do BNDES influenciou a introdução de alguns dispositivos na Lei 14.026/2020, oferecendo o devido amparo legal para esse arranjo. A Figura 1 abaixo, mostra o mapa dos quatro blocos de concessão.

Figura 1: Modelagem concebida pelo BNDES para a privatização da CEDAE



Fonte: BNDES, 2019.

O principal objetivo alardeado pelo modelo proposto pelo BNDES estava na atração de capital privado para viabilizar os investimentos exigidos para universalizar o atendimento em água e esgoto nos municípios operados pela CEDAE. No entanto, ao se analisar o processo de concessão da CEDAE cai por terra o discurso de que o capital privado injetaria recursos no setor de saneamento. Para Ramos e Britto 2021, nos estudos apresentados, verifica-se que o BNDES reportou a seguinte composição de capital segundo sua origem: 50% bancos estatais e 50% títulos. Portanto, os licenciados privados não utilizam de seu próprio capital no modelo proposto. Ou seja, os recursos captados dependem apenas da capacidade de endividamento da CEDAE, uma condição que a empresa já possuía e poderia ser utilizada para operações de crédito junto a agentes financeiros públicos e privados, nacionais e estrangeiros. Isso significa que a situação econômico-financeira da CEDAE à época de sua privatização já permitia a obtenção dos recursos necessários para o investimento, mesmo permanecendo pública. No caso em análise, as concessionárias privadas não injetaram "dinheiro novo". Todos os investimentos são financiados com o superávit financeiro produzido pela CEDAE. (Ramos; Britto, 2021)

A formação de um fundo público para participar da estrutura financeira de empresas prioritárias foi uma forma de concretizar os projetos. Sua tarefa foi reduzir as dificuldades na estruturação financeira das atividades e ampliar o círculo de empresários que possuem

habilidades para organizar o financiamento de suas propostas de participação em investimentos.

Cercado por controvérsias e resistências por parte da sociedade, pesquisadores e líderes sindicais, o leilão aconteceu em 30 de abril de 2021 na Bolsa de Valores de São Paulo (B3), e arrecadou R\$ 22,6 bilhões, superando a expectativa inicial prevista de R\$ 10,6 bilhões. Dos 64 municípios previstos pelos estudos do BNDES, inicialmente, 35 aderiram o concessão distribuídos e arrematados como segue: (i) Bloco 1 com 18 bairros da Zona Sul da capital e 18 municípios, arrematado pelo Consórcio Aegea por R\$ 8,2 bilhões; (ii) Bloco 2, abrangendo 20 bairros da Zona Oeste da capital e dois municípios, arrematado pelo Consórcio Iguá por R\$ 7,286 bilhões; (iii) Bloco 3, com 22 bairros do Rio de Janeiro e 21 municípios fluminenses, foi leilado em dezembro de 2021 ao Grupo Águas do Brasil por R\$ 2,2 bilhões; (iv) Bloco 4 com 106 bairros do Centro e Zona Norte da capital e sete municípios, arrematado pelo Consórcio Aegea por R\$ 7,203 bilhões. A venda também prevê um investimento dos novos concessionários de R\$ 31,7 bilhões nas respectivas áreas concedidas.

Durante a realização das consultas públicas do processo de privatização da CEDAE foram levantados diversos questionamentos. A Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ) apontou uma série de pontos de atenção no edital, todavia, muito pouco foi observado pelos licitantes. O fato de o processo ter ocorrido durante a pandemia de COVID 19 inviabilizou a realização de audiências de forma presencial, não dando margem para ampla participação da sociedade, restringida principalmente pela ausência de condições técnicas e de acesso. Entre os pontos apontados pela FIOCRUZ podemos destacar os seguintes:

Em primeiro lugar, nos documentos do Edital sob consulta pública há descrição da evolução temporal das metas de atendimento global dos municípios, mas não há o devido detalhamento de como ocorrerão as metas de universalização nas denominadas áreas irregulares (favelas e aglomerados subnormais). Além disso, na ausência de um diagnóstico mais detalhado dos serviços, não garante que os investimentos descritos por blocos serão suficientes para alcançar a universalização do saneamento nas áreas irregulares em cada bloco de concessão (FIOCRUZ, 2020, p. 7).

De fato, o edital de contratação prevê somente o atendimento das favelas existentes no município do Rio Janeiro, excluindo todos os demais municípios que possuem populações vulnerabilizadas. Ainda, no edital de concessão explicita-se a negação do direito de acesso à água, independentemente de condições econômicas para a população mais pobre dos blocos 1,2 e 4, pois somente 5% das ligações ativas terão acesso a tarifa social. No bloco 3 prevê-se um pouco mais com 7,5% em tarifa social, o que consequentemente deixará desassistida parte importante da população que necessita de subsidio tarifário, por exemplo, no município de São Gonçalo. As intervenções nas favelas não são especificadas. Fica para concessionária definir ao longo da concessão, e abrindo possibilidade de brechas (p.ex. tema do asfalto e da segurança pública!). Por fim, não há nenhuma garantia se o dinheiro reservado para favela é suficiente

Outro ponto importante é que os recursos oriundos da concessão não obrigatoriamente são investidos em saneamento. A Águas do Rio realizou um dos maiores investimentos em saneamento básico no país, em torno de R\$ 40 bilhões distribuídos em R\$ 24 bilhões para a universalização dos serviços de água e esgoto e R\$ 15 bilhões em pagamentos de outorga fixa. Somar valores de outorga nessa contabilidade é, no mínimo, um grande equívoco, pois a outorga fixa não é aplicada em saneamento, mas sim destinada ao estado e aos municípios para aplicação em despesas e investimentos para outras finalidades. Os recursos arrecadados com as concessões foram divididos entre o estado, os 29 municípios concedentes e o fundo metropolitano formado pelo estado e pelos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), sendo que a capital recebeu 5% do valor da outorga, mas não sobre o ágio. Nem o estado, nem os municípios, tampouco o fundo metropolitano tem obrigação de destinar sequer uma parte do valor arrecadado em qualquer dos componentes do saneamento básico (água, esgotos, drenagem e resíduos sólidos). Os valores das outorgas, portanto, têm sido aplicados pelos governos estadual e municipais em projetos de outras políticas públicas, via de regra, para alavancar empreendimentos e serviços vistosos.

Da Nota Técnica da FIOCRUZ destacam-se outros aspectos negativos no edital de concessão: (i) a possível transferência da responsabilidade de planejamento dos titulares (municípios e, no caso da RMRJ, municípios e estado do Rio de Janeiro, conforme entendimento do STF) para a própria concessionária; (ii) na concepção do projeto há insuficiência de critérios de saúde, nos critérios de priorização, na concepção básica de projetos de engenharia, nos projetos socioambientais e na insuficiência da participação e controle social, bem como nas informações insuficientes dos estudos; (iii) a ausência de estabelecimento de metas para ampliação das redes e a prestação dos serviços de água e esgoto em áreas irregulares, exceto para água no município do Rio de Janeiro; (iv) não há qualquer menção a abastecimento de água e esgotamento sanitário das áreas rurais; (v) os contratos não reforçam a participação da sociedade; e (vi) caso a proporção de economias sujeitas ao pagamento de tarifa social ultrapasse 5% das economias ativas nos blocos 1,2 e 4, o contrato poderá ser revisto e as concessionárias poderão solicitar ajuste da tarifa. A FIOCRUZ aponta em seu relatório que as metas estabelecidas para atendimento das populações mais pobres não atenderão os mais vulnerabilizados, considerando que:

Ainda que a ampliação para 5% das economias ativas seja relevante, é preciso notar que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) Contínua do IBGE (2018), 18,4% da população do estado vivem abaixo da linha da pobreza, proporção que tende a aumentar com a crise e o desemprego desencadeados pela pandemia do Covid-19. (FIOCRUZ 2020 p. 18)

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

Para Bayliss (2017) a água não é um bem facilmente categorizado, é única na medida em que é vital para sustentar ecossistemas dos quais toda a vida depende, um importante contributo

para a produção agrícola e industrial. Em grande medida não existe substituto e é por vezes classificada como um bem público quando se refere a seu tratamento e distribuição, um bem privado e um bem econômico e um bem social. O acesso à água potável foi reconhecido como um direito humano (ONU, 2010), que considera acesso à água e ao saneamento enquanto direitos humanos um direito legal, e não um bem ou serviço providenciado a título de caridade e os níveis de acesso devem ser alcançados cada vez mais rapidamente, diminuindo assim as desigualdades de comunidades e os grupos vulneráveis.

Durante o FAMA 2018, em Brasília, ocorreu o lançamento político do ONDAS (Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento), na UNB (Universidade de Brasília), com o propósito de promover a ação conjunta, autônoma e crítica de instituições acadêmicas e de movimentos sindicais e sociais de todo o país, para a efetivação do direito universal ao saneamento por meio da gestão pública e democrática. O Observatório trabalha na perspectiva da defesa ao saneamento básico e do acesso à água como direito social, defendendo a garantia e a promoção da universalidade e controle social do recurso. Os princípios do ONDAS (2019) são:

- (i) Defesa do Saneamento Básico e do acesso à água como direito social e da função social do Estado na sua promoção;
- (ii) Construção e fortalecimento da prestação dos serviços de saneamento básico de natureza pública, baseados nos princípios da solidariedade, equidade, universalidade, integridade com participação e controle social e;
- (iii) Produção do pensamento crítico socialmente referenciado sobre água e saneamento básico.

O ONDAS trabalha na mesma perspectiva que importantes organizações internacionais, que considera o acesso ao saneamento básico universal um direito fundamental dentro dos direitos humanos conforme definido pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2010)¹. O Direito à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES), segundo Silva e Heller (2016):

[...] visa garantir acesso à água e ao esgotamento sanitário sem discriminação para toda a população [...] estimulando a participação social, a transparência e a responsabilidade, visando à equidade, à justiça e à dignidade, podendo propiciar mudanças estruturantes nos determinantes sociais do processo saúde-doença-cuidado das populações vulneráveis". (Silva; Heller, 2016, p. 1862-3).

A água tem atributos físicos que moldam a gestão dos sistemas e sua produção requer elevados índices de investimento em capital intensivo, dependente de redes de tubulações e de sistemas que caracterizam o seu abastecimento como um serviço inerentemente

¹ A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por meio de sua Resolução nº 64/292, reconheceu no ano de 2010 o direito à água potável e limpa e o direito ao saneamento como essenciais para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos.

monopolista. A sua disponibilidade possui contornos de imprevisibilidade. Como resultado, o pleno impacto ambiental e social dos mecanismos de distribuição e atribuição são improváveis de serem capturados num sistema de mercado. Por estas razões, Bayliss (2010) afirma que a água não deve ser gerenciada por orientação do mercado, e sim por autoridades públicas. Mas mesmo com autoridades públicas o risco de financeirização existe. O caso da CEDAE mostra claramente isso.

Até aos anos 80, a distribuição de água era dominada pela gestão do Estado. Nos países industrializados, as infraestruturas financiadas pelo Estado foram implantadas para proporcionar acesso universal e apoiar a produção agrícola e industrial. No cenário internacional, a privatização da água foi justificada com base em deficiências do estado e com isso as percepções sobre a água mudaram. De um recurso estratégico e abundante entregue como um serviço público, passou a ser tratado como um bem privado com um valor económico.

O envolvimento do setor privado no setor de saneamento não é um fenómeno novo em muitos países europeus, nos Estados Unidos e em alguns países da América Latina. É importante notar também que essa experiência coexiste com outras formas de serviços governamentais prestados por autoridades locais ou nacionais. O que talvez distinga o momento atual seja o senso de urgência associado a tal mudança. Hoje, a privatização é muitas vezes vista como a tábua de salvação para qualificar a prestação de serviços públicos, incluindo o setor de saneamento.

A privatização tornou-se uma política central com seus defensores a argumentar que os serviços públicos de água serão mais eficientes e os preços mais ajustados em termos de custos. Os processos de mercantilização e privatização produzem mudanças nas relações sociais como, por exemplo, as pessoas abastecidas antes tratadas como cidadãos tornam-se clientes, enquanto restringe-se o acesso à informação em nome do segredo comercial. Assim, a água se torna uma nova ferramenta de acumulação capitalista levando este recurso natural para os mercados de capital.

Talvez o mais emblemático caso de privatização da água ocorreu na Inglaterra e no País de Gales, em 1989. Houve a mais radical transferência dos ativos das dez companhias regionais de água, até então sob administração de operadores públicos, para o controle de grupos privados.

Nos primeiros cinco anos do novo regime, por exemplo, as tarifas domésticas de água e esgotos na Inglaterra e no País de Gales cresceram, em termos reais, em torno de 5% ao ano, com significativo aumento da inadimplência e consequentes cortes no fornecimento de água à população. Em contrapartida, os grupos controladores das companhias privatizadas cumpriram os pesados cronogramas de investimento exigidos pelo governo, de forma a adequar os serviços aos padrões ambientais e de qualidade determinados pela Comunidade Europeia. Implantou-se rigoroso marco regulatório, essencialmente financiado com recursos tarifários, que controla os preços e a qualidade dos serviços, além de zelar por considerações de ordem ambiental. (CALMON; AMPARO, 2000, p.5)

Os reajustes tarifários produziram impacto significativo nas contas de água e esgotos dos consumidores, pois aumentaram 28% em termos reais nos seis primeiros anos da privatização.

As razões políticas foram o ponto central do processo de privatização das águas em parte do Reino Unido. O governo britânico, de maioria conservadora e sob a liderança de Thatcher, lançou ambicioso programa de privatização que objetivava, entre outros pontos, diminuir o papel do Estado na economia, em consonância com o receituário econômico neoliberal. Para o saneamento, os argumentos utilizados para justificar o processo de privatizações foram exatamente os utilizados recentemente no Brasil para a aprovação da Lei 14.026/20: a desoneração do estado; ganhos de desempenho e eficiência do setor; aumento dos índices de cobertura e atendimento; e que:

a privatização proporcionaria melhores condições de acesso das companhias ao mercado de capitais, o que viabilizaria os investimentos (estimados em US\$ 40 bilhões em dez anos) necessários à reabilitação da infraestrutura do setor e ao atendimento dos padrões ambientais estabelecidos pela Comunidade Europeia. (CALMON; AMPARO, 2000 p. 11).

O modelo adotado se beneficiou da estrutura institucional regionalizada, centralizada e sem intervenção de poderes locais implementada anteriormente à privatização. Informação da autoridade regulatória aponta que as promessas realizadas pelo mercado durante o processo de privatização no Reino Unido literalmente caíram por terra:

Autoridade Reguladora dos Serviços de Água (Water Services Regulation Authority - Ofwat), órgão responsável pelo controle e fiscalização do setor privatizado de água e esgoto no Reino Unido, emitiu um alerta inusual para o alto nível de poluição das águas e a baixa qualidade dos serviços de tratamento e distribuição por parte das empresas responsáveis. Os dados são dramáticos. "Para a população, água poluída nas torneiras, inundação de esgoto nas casas e praias inservíveis para os acionistas das corporações, lucros abundantes."⁶

Segundo relatório da OFWAT, das 17 empresas de saneamento (são dez companhias de água e esgotos e 17 operadoras de água), as de pior desempenho nos anos de 2021 e 2022 foram a Thames Water, que terá que devolver mais de £ 50 milhões a seus clientes e a Southern Water com quase £ 30 milhões, ambas por não cumprirem as principais metas de desempenho, desconformidades no tratamento de água, incidentes de poluição e inundações internas de esgoto⁷. Nesse mesmo período, a Anglian Water, uma das maiores prestadoras privadas de saneamento, pagou dividendos de £ 92 milhões (R\$ 591 milhões) aos seus acionistas.

As medidas neoliberais adotadas pelos governos de Margareth Thatcher, Ronald Reagan e Augusto Pinochet universalizaram o processo de transformação da água doce em mercadoria, que se converteu em atividade lucrativa das grandes corporações transnacionais. As pressões realizadas pelo Banco Mundial e pelo FMI visando dismantelar as estruturas de fornecimento de água potável às populações urbanas nos momentos de negociação e renegociação da dívida pública transformaram os Estados em aliados fundamentais da privatização das companhias estatais de água. (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p.6).

Sob pressão econômica, a América Latina importou e adaptou políticas neoliberais como os modelos de privatização do setor de saneamento sob as regras das grandes corporações. Na Argentina, empresas europeias (Agbar, Suez, Vivendi e AWG) entraram no negócio da água nas cidades de Santa Fé, Córdoba e Buenos Aires. Após a crise no ano 2000, que culminou em um pedido de ajuda financeira ao Fundo Monetário Internacional e à restrição do levantamento de dinheiro, essas empresas exigiram do governo argentino um aumento das tarifas cobradas aos usuários. Como contrapartida, o governo argentino exigiu que os concessionários de Buenos Aires e outras localidades próximas, se comprometessem a investir na melhoria das redes e serviços. O conflito estendeu-se e levou o governo de Néstor Kirchner a retirar as concessões por descumprimento contratual, devolvendo a gestão da água às mãos do poder público. As empresas levaram o Estado argentino ao ICSID, o tribunal internacional de arbitragem do Banco Mundial, que condenou o governo argentino a pagar € 203,7 milhões à Suez, € 112,5 milhões à Agbar e € 33,9 milhões à Vivendi por perdas sobre dívidas e capital próprio garantidos⁸.

Evidencia-se que, em caso de litígios, o mercado invariavelmente é vencedor, ao passo que à população cabe arcar com as consequências nas tarifas e nos serviços prestados.

No Brasil, a privatização sempre foi uma das alternativas que o poder concedente dispunha para a prestação e serviços. Todavia a Lei 14026/20 trouxe um forte impulso para a expansão desse processo ao viabilizar a adoção das medidas neoliberais que pressionam em direção à privatização das empresas e autarquias públicas, de âmbito estadual, regional ou municipal, mesmo que rentáveis e em rumo seguro para alcançar a universalização até 2033, prazo definido pela lei. Esta é a situação da Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (Sabesp), empresa com capital acionário majoritário do Estado e o restante negociado nos mercados da B3-Bovespa e da Bolsa de Nova Iorque, que atende cerca de 30 milhões de pessoas e que é objeto de estudos para privatização total.

É significativo notar que os investidores no setor de saneamento, mediados por instituições financeiras não se preocupam em investir diretamente na empresa de serviços públicos, pelo contrário, os fundos de investimento centrados na água atraem os investidores através das taxas, rendimentos projetados e políticas dos gestores dos fundos, que muitas vezes podem ser tratados separadamente das finanças reais dos próprios serviços públicos. O que se pode retirar desta tendência, no entanto, é que a incorporação de infraestruturas e serviços hídricos a nível de mercados capitais em âmbito global, como ativos financeiros, aprofundou o potencial de acumulação da participação privada no ciclo da água. Segundo Hugh & Purcell ⁹:

É desta forma que o investimento tanto em serviços de água como em infraestruturas pode funcionar como uma forma de "capital fictício" (Harvey, 1982), que são comprados e vendidos de acordo com o rendimento que podem oferecer. (HUG; PURCELL, 2014).

Transfere-se assim o risco para os proprietários de produtos financeiros dependentes, o público – cativo por natural condição monopolística – é involuntariamente envolvido no mundo da financeirização, que existe para além da competência dos reguladores, estes via de

regra submissos, e que pode se configurar em uma transferência do “cliente”, não mais um ser humano usuário ou consumidor, para os investidores através dos múltiplos canais de financeirização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de expansão do capital e de privatização de tudo, a natureza como um todo está em jogo, assim como o comércio de serviços ecossistêmicos, e de todos os mecanismos e estruturas relacionados. O mercado a tudo precifica, impões valores de comercialização a natureza, em um movimento orquestrado por dinâmicas e lógicas perversas assentadas em arenas políticas e cenários desenvolvidos para facilitar a apropriação da natureza e do território pelo capital financeiro.

Embora o setor privado tenha sido decepcionante ao fornecer serviços de infraestrutura nos países que optaram pela privatização de serviços essenciais, é evidente que existe um interesse considerável pelo investimento na água, mesmo considerando eventuais riscos do próprio país, do câmbio e da tecnologia, todos eles passíveis de precificação. A maioria dos investidores precisa de instrumentos e intermediação para entrar no negócio, cabendo aos estados oferecerem essas contrapartidas por meio de regulações frouxas e retóricas arrojadas. Tem sido os movimentos sociais relacionados ao tema da moradia e ao saneamento, que tem se colocado historicamente como sujeitos protagonistas nas discussões relacionadas à luta pelo acesso à água em qualidade, quantidade e economicamente viável.

O que se percebe é que quando a participação financeira se aloca no ciclo hidrológico, temos uma mudança tornada possível pelas técnicas de financeirização e a cessão de participações majoritárias a novos investidores institucionais. Em segundo lugar, o capital (fundos de pensões, fundos de investimento) e as suas formas de financiamento e intermediação (compras por endividamento, dívida barata) aumentam a liquidez dos ativos de água e introduziram uma série de atores que procuram na água uma fonte segura de rentabilidade, e nos estados, a diminuição dos riscos.

Através da cadeia de financeirização, o mercado gera laços involuntários entre consumidores finais da água no Brasil e em países pobres, aos investidores mais ricos do mundo. Como demonstrado ao longo desse texto, estas empresas não estão, em geral, preocupadas com investimentos na produção e distribuição de água ou na recuperação de rios poluídos. A privatização é um instrumento através do qual as famílias, com o seu consumo de água, criam laços com o mercado financeiro global e que se realiza – como em tantos processos de exploração capitalista de bens da natureza – na transferência de riquezas dos pobres para os ricos. A financeirização da água tem sido um sucesso na criação de ativos para o mercado financeiro nos países ricos, ao mesmo tempo que não proporcionam melhorias capazes de suprir os países mais pobres com infraestruturas de saneamento adequadas à população.

As empresas privadas de saneamento, em consonância com outras empresas, priorizam os acionistas e a remuneração dos dirigentes, como forma de garantir resultados que sejam satisfatórios aos investidores, com baixo risco em um setor econômico pouco afeto às mudanças tecnológicas de alto impacto e em curto prazo. É facilmente adquirido pelo portfólio de fundos financeiros associados à garantia de pensões de classes médias e abastadas dos países do Norte global.

Da perspectiva do setor financeiro, espera-se que o investimento na água seja rentável devido à procura crescente e à oferta constante ou decrescente, o que influenciará o preço da tarifa para proteção do volume de dividendos.

O capital financeiro privado tem escasso interesse em objetivos de desenvolvimento humano tais como a acessibilidade universal à água boa e o saneamento adequado independentemente das condições de moradia, de capacidade de pagamento das pessoas atendidas, agora tratados tão somente como clientes. Tampouco tem apreço verdadeiro à sustentabilidade ambiental, muitas vezes também vendida como produto de ações mercadológicas de ESG que são nada mais que greenwashing.

A água é uma mercadoria da natureza com oferta decrescente e procura crescente, que jamais deve ser tratada como mercadoria da mesma forma que outras mercadorias. Dado o seu papel essencial para existência da vida, deve ser gerida por autoridades públicas com elevadíssimo senso de partição e acesso de forma indistinta a toda a população. Contudo, a natureza predatória do setor privado pressiona o poder público para obter o controle sobre a água em favor do capital financeiro.

REFERÊNCIAS

ABCON SINDCON (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto)- Panorama 2023 - Disponível em : Panorama_2024_MIOLO_PT_v4.1.pdf. Acesso em 29 de novembro 2024.

BAYLISS, K. **The financialization of water**. Review of Radical Political Economics, Vol. 46(3), p. 292–307. 2014. Disponível: https://www.researchgate.net/profile/Kate-Bayliss/publication/274366913_The_Financialization_of_Water/links/565c3ca208ae1ef92981d9a8/The-Financialization-of-Water.pdf. Acesso em 10 maio 2022

BRITTO, A.L.; REZENDE, S.C. **A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência**. Revista Metrópole. 2017.

CALMON, K.M.N.; AMPARO, P.P. **A experiência britânica de privatização do setor de saneamento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2000. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2373/1/TD_701.pdf Acesso 12 janeiro 2023.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. O direito à cidade. 1a ed. Rio de Janeiro, RJ, BRA: Lumen Juris, 2016.

Brasil - <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/12-teto-de-gastos.html>. Acesso em 20 dezembro 2022.

DIEESE. Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil. 2016. Disponível em <https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2016/estPesq82Saneamento.pdf>. Acesso em 29 janeiro 2023.

Brasil: Os documentos da licitação são compostos de: Grupo 1 – Edital e Anexos, Grupo 2 – Contratos e Anexos e Grupo 3 – Regras do leilão na B3. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php>. Acesso em 29 janeiro 2023.

FÉLIX, T.L.L.; SANTOS NETO, A.B. **Privatização da CASAL no contexto da mercantilização da água na América Latina. Espaço Temático:** Terra, Território e América Latina. Katálysis 24 (3), Sep-Dec 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e79374>. Acesso em 19 fev 2023. Disponível em: https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/759138d7-8692-4be5-ada0-d1317d3490cf_Caso%20Suez%20vs%20Argentina.pdf?key Acesso em 19 de fevereiro de 2023.

FERRARA, L. N. **O lugar da natureza na produção do espaço metropolitano:** Do metabolismo urbano industrial para o imobiliário financeiro. In.: PEREIRA, P. C. X. (org). Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAUUSP, 2018.

HELLER, L.; PÁDUA, V.L. **Abastecimento de água para consumo humano.** Editora UFMG: Belo Horizonte, 2ª Ed., 2010.

MORAES, L.R S. **Parcerias Público-Privadas em abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: a universalização parece mais distante.** Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia - Salvador-Bahia. 2021. Acesso em 29 de janeiro de 2023.

MORETTI, R. S.; VARALLO, L. S.; COMARÚ, F. **O direito à água potável e os riscos de desabastecimento:** um estudo do ABC paulista. Revista UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 290-305, 2013.

PURCELL et al – 2019 – **Value-rent-finance- Progress in Human Geography-** 1–20ª The Author(s) 2019 Article reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions - DOI: 10.1177/0309132519838064 journals.sagepub.com/home/phg

PRIETO, G. F. T. **Privação e violações do direito à água e ao saneamento na periferia da metrópole capitalista.** In.: SONKAJÄRVI, H.; VITAL, A. V. (Org.). *A água no Brasil: conflitos, atores e práticas.* São Paulo: Alameda, 2018, v. 1. p. 63-98.

HUGH MARCH, e PURCELL, THOMAS- 2014. **The muddy waters of financialization and new accumulation strategies in the global water industry:** The case of AGBAR. 2014.

Disponível em

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718514000256> .Acesso 29 jan 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Água potável:** direito humano fundamental. 2010. Disponível em <https://nacoesunidas.org/agua-potavel-direito-humano-fundamental/>. Acesso 28 fev 2023.

RAMOS, C. S.; BRITTO, A. L. **A face oculta da privatização das águas** - Disponível em <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/face-oculta-da-privatizacao-das-aguas/> Acesso em 20 de janeiro de 2023.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economics.** Boston, Mass.: McGraw-Hill, 2001.

NOTAS

¹ <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/12-teto-de-gastos.html> . Acesso em 20 de dezembro de 2022.

² A PPP é um contrato de colaboração entre atores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços públicos, com uma distribuição de receitas e despesas predefinida, que define a partilha do risco.

³ DIEESE. Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil. 2016. Disponível em <https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2016/estPesq82Saneamento.pdf>. Acesso em 29 de janeiro de 2023.

⁴ Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico; Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a Unidades Regionais; e Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados

⁵ Os documentos da licitação são compostos de: Grupo 1 – Edital e Anexos, Grupo 2 – Contratos e Anexos e Grupo 3 – Regras do leilão na B3. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php>.

⁶ Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/625019-privatizacao-das-aguas-o-fracasso-da-inglaterra> Acesso em 19 de fevereiro de 2023.

⁷ Disponível em: <https://www.ofwat.gov.uk/in-period-2021-22-final-determinations-announced/> Acesso em 19 de fevereiro de 2023.

⁸ Disponível em: https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/759138d7-8692-4be5-ada0-d1317d3490cf_Caso%20Suez%20vs%20Argentina.pdf?key Acesso em 19 de fevereiro de 2023.

⁹ The muddy waters of financialisation and new accumulation strategies in the global water industry: The case of AGBAR - March, Hug e Purcell, Thomas- 2014 - Internet Interdisciplinary Institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya