



O dinheiro jorra como água:

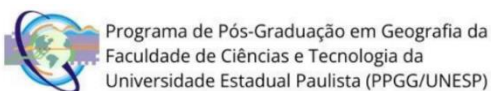
o arranjo espacial e os efeitos da
financeirização na Companhia de Saneamento
Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).

GABRIEL ALEXANDRE GONÇALVES



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FCT - Campus de Presidente Prudente

Programa de Pós-Graduação em Geografia
Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico
Linha de Pesquisa: Trabalho, Saúde Ambiental e Movimentos Socioterritoriais



O dinheiro jorra como água: arranjo espacial e os efeitos da financeirização na

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).

GABRIEL ALEXANDRE GONÇALVES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologias, da Universidade Estadual Paulista para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dornellis Carvalhal

Linha de pesquisa: Trabalho, Saúde Ambiental e Movimentos Socioterritoriais

Presidente Prudente

2024



G635d

Gonçalves, Gabriel Alexandre

O dinheiro jorra como água : arranjo espacial e os efeitos da financeirização na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). / Gabriel Alexandre Gonçalves. -- Presidente Prudente, 2024

217 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente
Orientador: Prof. Dr. Marcelo D. Carvalhal

1. Financeirização. 2. Saneamento básico. 3. Sabesp. 4. Arranjo espacial. 5. Renda monopolista. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: "O dinheiro jorra como água: arranjo espacial e os efeitos da financeirização na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)"

AUTOR: GABRIEL ALEXANDRE GONÇALVES

ORIENTADOR: MARCELO DORNELIS CARVALHAL

Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Doutor em Geografia, área:
Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:

Prof. Dr. MARCELO DORNELIS CARVALHAL (Participação Virtual)
Coordenadoria de Curso de Geografia / Faculdade de Ciências Tecnologia e Educação de Ourinhos -
FCTE/Unesp

Prof. Dr. LÉO HELLER (Participação Virtual)
Departamento de Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos / Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz

Prof. Dr. MARCELO AVERSA (Participação Virtual)
Departamento de planejamento e gestão do território / Universidade Federal do ABC - UFABC

Prof. Dr. JEROEN JOHANNES KLINK (Participação Virtual)
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas / Universidade Federal do ABC

Prof. Dr. EVERALDO SANTOS MELAZZO (Participação Virtual)
Departamento de Planejamento Urbanismo e Ambiente / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente
Prudente - FCT/Unesp

Presidente Prudente, 13 de maio de 2024



Dedicatória

Dedico este trabalho ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e à Carla Agda Gonçalves minha irmã, parceira de todas as horas e truta de batalhas!!



AGRADECIMENTOS

Agradeço ao MAB e aos camaradas que na luta diária me inspiraram a pesquisar e terminar esse trabalho. Jadir Bonacina, Liciane Andrioli, Tamires Almeida Cruz de Paula, Dalila Alves Calisto, Lucila Gonçalves, Caitlin Schoering, Ivanei Farina, Luiz Dalla Costa, Cristiane Nadaleti, Gilberto Cervinsk, Rogério Hohn, Daiane Hohn, Leonardo Maggi, Alexânia Maggi, Josceli Andreoli, Francisco Kelvim Nobre da Silva, Raquel Rohden, Rodrigo Tim, Fernanda Silva, Émerson Maqué. Aos camaradas de Perus: Cicero do Vale, David Gonçalves e José Rosa (*in memoriam*). Todos só me nutrem de humanidade e de força pela transformação da sociedade!!

Aos companheiros do Sindicato dos Trabalhadores em Água Esgoto e Meio Ambiente (SINTAEMA). Um forte abraços aos camaradas: Anderson Guahy (amigo de sempre e sempre!!) e René Vicente dos Santos, José Antônio Faggian. Espero que este trabalho esteja adequado e à altura suficiente à luta e a gratidão que vocês demonstraram a mim. Estamos juntos na luta!!

Aos companheiros e companheiras da Central de Movimentos Populares (CMP) que me acolhem em amizade e luta. Raimundo Bonfim, obrigado pelo seu acolhimento, carinho, exemplo de vida e amizade, suas histórias e referências me são gratas. Benedito R. Barbosa (Dito), companheiro de muitas caminhadas, amizade e acolhimento sem palavras. Genilce Gomes, obrigado pelo acolhimento, sabedoria, conversas e amizade sem igual. Sindney Pita, amigo valoroso de grandes jornadas. Miriam Hemógenes, grande companheira com seu exemplo e força, passamos muitos perrengues nos projetos e minha eterna gratidão à seu exemplo de força e determinação. Hugo Fanton, grande parça desde os tempos de Consulta Popular, exemplo de referência bibliográfica, Valeu truta!!! Graça Xavier, grande lutadora e exemplo sem igual, obrigado pelo acolhimento e amizade tão valorosa.

Aos camaradas de MST: Cledson Mendes, Marisa da Luz, Renata Menezes, Zélitro Menezes, Regiane Menezes, Camila Bonassa, Ana Terra Reis, Carolina Mazin, Maria Terra, Lucas Tinti, Gilmar Mauro, Ademar Suptitz e Márcio Barreto. Companheiros de luta, com quem a esperança desenha em mim continuamente.

Aos camaradas do Observatório Nacional do Direito à Água e o Saneamento (ONDAS), que combinam experiência, dedicação, tempos e energia para os esforços em enfrentar as incursões do neoliberalismo no Estado de São Paulo: Édson Aparecido, Ricardo Guterman, Francisca Adalgiza, Amaury Polachini e Ronaldo Coppa. A Fraternidade e e sapiência de vocês são a mim guardadas e presentes constantemente. Obrigado por tudo!!!!



Um forte agradecimento para Marcelo D. Carvanhal pela confiança, paciência e colaboração nas orientações e nas correções do trabalho. Uma longa caminhada pela Sierra Maestra da pesquisa e militância. Agradecimento eterno!! Devo-te muito por isso!!! Valeu, comandante!!

Para a minha família, meus psicanalistas e companheiros pacientes:

Luzia de Melo Martins Gonçalves pela minha formação ética para a militância. João A. Gonçalves pelo trabalhismo que me trouxe. Carla A. Gonçalves, mentora, irmã a quem dedico este trabalho. Ana Raquel sensibilidade e determinação, Valentina e Valquíria, meus raios de sol. Caio T. Gonçalves influência no Rock, e suas flores: Beatriz (a agri-doce), Ana Júlia, Ana Luiza e Patrícia. Mesmo que distante ainda as tenho com muita presença. Ricardo Delgado, meu outro irmão mais velho, pelas conversas e a ajuda e solidariedade infinita.

A Maurício T. Fukunaga, Marlon Altavani de Abreu, Robson Leite, Rodolfo Abib, Claudio R. R. Martins, Mariana Assis, Benjamim Rocha e Gérson Oliveira, Douglas Fernandes, Anderson Guahy, Fernando Heck, Márcia Arteaga Pertuz e João Pimenta; minha declaração de amor a vocês!! A presença de vocês é sem igual!! Foram e são fundamentais nesse momento da escrita e produção de texto. Camaradas que me apoiaram e me impulsionaram me na inscrição do doutorado, bem como no processo da pesquisa e do término da tese —trampo! — “é nós, vagabundos!!!!”.

A Bruno Ferrari, Vinicius Denadei e Vitor Peruch amigos que me acolheram no momento de transição e me deram abrigo espiritual, ético, musical e um teto. Sim, um lugar para morar, durante 2 meses. Sem palavras!! Amigos que guardo no peito.

A banda Mocofava que nos períodos de distanciamento, escrita e militância compreenderam a minha ausência. À Bruna, ao Rodrigo, ao Vanderlei e ao RaPHael, que cultivo uma amizade e admiração, que me motiva cada vez mais de tocar e interpretar a Rosângela, a personagem passivo agressiva mais querida da banda!!

Ao infinito amor que seguem nessas linhas. À José Virginio (Gina, intelectual boêmio e descarado, de coração gigante), Beatriz Coelho Aranha (a quem me desperta ternura e amor. Estou em dívida com você), Breno Longhi (irmão niilista, carinhoso), Simone Dantas (de tantas, apenas uma condensa tantas e Dantas; gratidão por fazer parte em minha vida), Flora Dantas Longhi (a menininha mais fofa e apreciadora de Kraftwerk) Renata Maldonado (feminista!!), Henrique tijolo Romão (economista e paizão), Amanda Maldonado Romão (o tio te deve uma batalha de sabre de luz) Bruno Camargo (tuca, mas comunista), Flavia Ramirez (puta mulherão!!! De inteligência, força e determinação ímpar, admiro-te muito!!). Gustavo Mason (do seu padawan. E, aprendiz de música e arte. Faleu irmãozão!! Foi mal faltar ao seu aniversário, a culpa está nas linhas aqui pesquisadas), Maria Silvinha (estilista



na gringa, irmã, sensibilidade e admiração pela fortaleza que és.” Sem palavras, a senhora é uma rainha), Acauam Oliveira (intelectual ostentação, ainda; apesar de longe e longe fiquei, ainda te amo). Bel, humor refinado e fina estampa da infâmia. Rafael Ramalhoso, polaco com nome de português, adora música de barulho. Vini, grungeiro adorniano e parceiro de composição. Ricardo Tamashiro economista keynesiano de esquerda (peça rara nessa conjuntura). Aurea Fuziwara, compa de luta.

Aos companheiros de luta nas trincheiras da Rede de Educação Municipal de São Paulo: Valdinei de Paula, Lady Jane, Paulo Catarutti, Andressa Feigel, Renato Hideo, Adriana, Valdir Krause, Fernando, Luiza Helena Martins. Representam a luta e resistência por uma educação pública e de qualidade. Avante, compas!!

A Paola Nosella, Laura Nosella (nova psicóloga do campo popular, seu estímulo e juventude me nutre até hoje), Berilo Luigi, Carina, Virgínia Nosella, Rodrigo Bustamante, Heitor, Luiza, Francisco, Paolo e Cicera; em nome de vocês, agradeço-lhes o acolhimento e carinho que a família Nosella me proporcionou.

Aos companheiros/as de NEPEDH. Lúcia Barroco, grandiosidade, gratidão e sabedoria indescritível; ensinou-me a ler e entender Lukács e Marx, bem como e o prazer pela ética e pela filosofia. Áurea, Amanda, Fernanda, Eliane, Pedro, Cris Brites, Laura, Manuel, Márcia, Sirnele. Estas/es são o sangue bom que corre de maneira eterna a mim nas quintas.

A Fernando Heck, João Pimenta, Márcia Arteaga Pertuz, Rodolfo de Souza Lima e Paulo César Rocha (PC) amigos de prudente que me apoiam e fazem muita falta!! Suas ajudas, prosas e presenças são indescritíveis!! Necessários para o avanço teórico da me nutre com inteligência, grato pela paciência na construção desse material!!

Aos professores que me marcaram na trajetória acadêmica por minimante eu conseguir chegar à algum patamar de pesquisa: Antônio Thomaz Jr., grande companheiro e orientador, na militância e perceber que teoria e prática, sim estão ligadas; Bernardo Mançano Fernandes, se não fosse o seu telefonema me perguntando quando eu faria a matrícula, acho que nem essa Tese existiria. Everaldo Melazzo, graças as suas aulas de sexta feira, de Introdução a Economia Política, despertaram-me o interesse para essa ciência e o gosto por ela, assim como foi útil para a minha militância; percebo hoje o quanto lhe devo isso e sua presença em minha vida intelectual até hoje. Jeroen J. Klink, pela solidariedade, apoio e orientações na minha jornada de pesquisa sobre a financeirização, além da sua gigantesca generosidade intelectual.



E, por fim, e não menos importante, agradeço à Ariane Graccini, apareceu-me como uma fogueira de São João, que me esquentou o coração, em meio ao inverno frio e sombrio dos meses de Julho do ano de 2023.



RESUMO

Esta Tese tem como foco a análise das transformações espaciais que configuram as estratégias de financeirização nas empresas de sociedade de economia mista de administração pública, na particularidade da Companhia Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). A pesquisa partiu de seu objetivo geral em analisar os arranjos espaciais da Sabesp e a utilização de mecanismos financeiros que influem nas transformações de sua gestão econômica e de seus desdobramentos para a hegemonia e controle das rendas e recursos hídricos no Estado de São Paulo frente aos rebatimentos conflitivos. O fio condutor das análises direciona para a compreensão dos conflitos e das disputas pelos recursos hídricos das cidades, capitaneados pela Sabesp, produzidos a partir de uma lógica espacial expansiva de hegemonia sobre as rendas tarifárias dos municípios e dos volumes de água; e dos mecanismos financeiros contidos na gestão da empresa, cujos fins são para negócios rentáveis e, em detrimento do bem público. Para tanto, recorreu-se aos dados financeiros presentes no Sistema Nacional de Informação do Saneamento (SNIS) com atualização de 2022. Outras fontes importantes foram os relatórios financeiros e os Demonstrativos de Resultados do Exercício (DRE) da Sabesp (2007, 2014, 2017 e 2021), bem como das oito empresas estaduais com maior expressão no país, de modo que se possa identificar por meio dos dados financeiros uma interpretação relacional e escalonada do saneamento. De posse destes dados, desvelamos as expressões de rendas monopolistas (constituição das tarifas, *price cap*) e absolutas (dividendos e debêntures). Outra análise sobre os desdobramentos, evidencia que, entre o ano de 2023 e início de 2024, a escala estadual e sua aliança com o capital financeiro, em seus anseios de controle e organização do espaço a partir de um arranjo espacial jurídico-político, reflete as movimentações e conflitos por meio das Unidades Regionais de Serviços de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE), sobretudo diante da investigação da estratégia espacial entre estado e setores financeiros apropriados da Sabesp.

Palavras-chave: Saneamento básico. Financeirização. Formação Socioespacial. Arranjo espacial. Rendas Monopolista. SABESP



ABSTRACT

This Thesis focuses on the analysis of the spatial transformations that shape financialization strategies in public administration mixed-economy companies, particularly the Companhia Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Sabesp. The research was based on its general objective of analyzing the spatial arrangements of the Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) and the use of financial mechanisms that influence transformations of its economic management and developments towards hegemony and control of income and water resources in the State of São Paulo in its conflicting consequences. In this process in which the course of production of the sanitation space is directed, as a guiding thread for the analysis that conflicts and disputes over water resources and cities, led by Sabesp, are produced from an expansive spatial logic of hegemony over the municipal tariff income and water volumes, based on the financial mechanisms contained in the company's management, whose purposes are directed towards profitable businesses and, consequently, intertwined with a low focus on the public good. To this end, financial data from National Sanitation Information System (SNIS) updated in 2022 was used. Other important sources were Sabesp's (2007, 2014, 2017 and 2021) financial reports and financial statements (DRE), as well as the eight most important state companies in the country, so that, through financial data, a scalar relational interpretation of sanitation can be identified. In this context, it is acknowledged the production of monopoly rents (constitution of tariffs, price cap) and absolute rents (dividends and debentures). Further development analysis shows that between 2023 and the beginning of 2024, the state scale and its alliance with financial capital, in its desire of space control and organization based on a legal-political spatial arrangement, reflecting the movements and conflicts through the Regional Units for Drinking Water and Sanitary Sewage Services (URAE), analyzed with a spatial strategy between the state and appropriate Sabesp financial sectors.

Keywords: Basic Sanitation. Financialization. Socio-Spatial Formation. Spatial Arrangement. Monopolistic Rent. SABESP.



Lista de Figuras

Figura 1. Unidade de Negócio e diretorias de sistemas regionais, Sabesp (2021).....	69
Figura 2. Vencimento de contratos da Sabesp por municípios atendidos pelos serviços de água e esgoto, 2021.....	72
Figura 3. Sistema Integrado Metropolitano (SIM) e suas respectivas vazões outorgadas, 2021.	73
Figura 4. “Como a Sabesp “faz” dinheiro.” Gurufocus (2021).	128
Figura 5. Equação de precificação P0 utilizada na revisão tarifária de 2017 pela ARSESP, 2017.....	143
Figura 6. Comparativos entre as projeções (ARSESP/2021) e o volume de água (produzido e faturado-Sabesp/2021 Raf-20F) no exercício de 2021.....	146
Figura 7. Equação do custo médio ponderado de capital (WACC).	148
Figura 8. CAPM de risco de retorno sobre capital próprio.	149
Figura 9. CAPM de risco de retorno sobre capital de terceiros.....	149
Figura 10. Cálculo do Wacc, Arsesp, 2020.	151
Figura 11. Sistema de Abastecimento e atuação da Sabesp na RMSP (ref.:2018).	172
Figura 12. Manchete da aliança entre Ricardo Nunes, Tarcício de Freitas e Milton Leite pelos seus interesses na privatização da Sabesp.....	179
Figura 13. Mapas dos resultados dos estudos das URAEs.....	186



Lista de Tabelas

Tabela 1. Ranking dos municípios do Estado de São Paulo com maiores receitas operacionais, 2021.....	70
Tabela 2. Receita bruta de serviços de saneamento por mercado geográfico, Sabesp (2021).	71
Tabela 3. Participação dos investimentos no setor de saneamento (água e esgoto) no Brasil (2017-2021).....	112
Tabela 4. Participação das fontes de recursos no investimento total, 2007-2021(%). ..	114
Tabela 5. Receitas operacionais do ano de 2022, por natureza jurídica (em R\$).....	120
Tabela 6. Participação das receitas operacionais totais por natureza jurídica, 2020 à 2022 (em %).	120
Tabela 7. Análise do sobrelucro e valor de mercado, a partir da média das maiores CESBs no setor de saneamento brasileiro, 2021 (em R\$ milhões).	124
Tabela 8. Distribuição do capital social da Sabesp, 2023.....	131
Tabela 9. Distribuição de dividendos, 2017 à 2021.....	132
Tabela 10. Estrutura da dívida COPASA, SANEPAR e SABESP, 4T2021 (%).	136
Tabela 11. Emissões de debêntures e destinações para os recursos captados para refinanciamento e recomposição de caixa, Sabesp, 2018-2021.	139
Tabela 12. Municípios sob concessão da Sabesp na RMSP, 2021.	166
Tabela 13. Municípios da RMSP que não concederam os serviços de água e esgoto à Sabesp, 2007 à 2021.	169
Tabela 14. Dívida em R\$ dos municípios: Mauá/SP, Santo André/SP, São Caetano do Sul/SP, Mauá/SP e Mogi das Cruzes/SP com a Sabesp (preços de 2021).	174
Tabela 15. Quantidades populacionais e municípios por URAEs, apresentados no estudo do IAS e IDS (2021).....	184
Tabela 16. Prestadores de serviços de saneamento básico por natureza jurídica e abrangência, 2021.....	191



LISTA DE SIGLAS

ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
AESBE	Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
ABCON	Associação e Sindicato das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
APEOP	Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas
ASSEMAE	Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEDAE	Companhia de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DRE	Demonstrativo de Resultados do Exercício
DAE	Departamento de Águas e Esgotos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNSA	Frente Nacional de Saneamento Ambiental
GSP	Grande São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento Básico
PT	Partido dos Trabalhadores
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SA	Município de Santo André
SABESP	Companhia Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Estado do Paraná
SCS	Município de São Caetano do Sul
SGS	Sistemas Gerenciador de Séries Temporais
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
URAE	Unidade Regional de Água e Esgoto



Lista de Gráficos

Gráficos 1. Participação das fontes de investimento no saneamento no Brasil, 2007-21(à preços de 2021).....	112
Gráficos 2. Recursos onerosos captados por empresas privadas e públicas, 2007-2021 (% -valores de 2021, IPCA).	116
Gráficos 3. Investimentos (onerosos, próprios) captados pelas empresas privadas, 2007-2021 (% -valores de 2021-IPCA).	117
Gráficos 4. Participação da Sabesp na receita operacional dos serviços de água e esgoto no Brasil, 2022 (%).....	121
Gráficos 5. Apropriação das receitas operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgoto no Brasil pelas CESB, 2021.....	123
Gráficos 6. Estrutura da dívida SABESP -2021.	138



Lista de Mapas

Mapas 1. Receitas operacionais das empresas públicas e empresas privadas no território brasileiro, 2021.	159
Mapas 2. Receitas operacionais das empresas públicas no território paulista, 2021.	163
Mapas 3. Receitas operacionais das empresas privadas no território paulista, 2021.	163
Mapas 4. Receitas operacionais totais dos municípios da RMSP, 2021.	165
Mapas 5. Rede hidrográfica da bacia Piracicaba-Capivari-Jundiaí; e Alto Tietê.	197
Mapas 6. Rede hidrográfica da bacia do Alto Tietê.	198



Sumário

RESUMO.....	10
ABSTRACT	11
Lista de Figuras	12
Lista de Tabelas.....	13
LISTA DE SIGLAS	14
Lista de Gráficos.....	15
Lista de Mapas.....	16
Prólogo.....	18
Introdução.....	25
Capítulo 1. Os arranjos espaciais do saneamento e a produção do território da SABESP.	32
1.1.1 O fim do Planasa e o início do “vácuo institucional”	44
1.2 A Formação do Território da Sabesp	57
1.3 Arranjo espacial econômico do saneamento no tempo e no espaço, e a produção do território da Sabesp: conflitos do controle da renda.	63
1.4 O território da Sabesp e o arranjo espacial no atendimento no estado de São Paulo.	69
Capítulo 2. As finanças mundializadas e os espaços da financeirização.	75
2.1 As finanças mundializadas.....	77
2.2 Problemas de liquidez e papéis em excesso no mundo.	85
2.3 Os “negócios” financeirizados e o meio ambiente.	91
2.4 O rentismo hídrico e a captação de rendas: valor-renda-financeiras/contabilidade crítica.	101
Capítulo 3. O Arranjo espacial econômico da Financeirização do saneamento. ...	108
3.1 As fontes de financiamento dos serviços de água e esgotamento sanitário.....	110
3.2 A formação das rendas financeiros: dividendos e títulos de dívida.	130
3.3 A formação da renda monopolista financeira: tarifas, volumes de água e risco projetados.	142
Capítulo 4. Arranjo jurídico-político da financeirização.....	152
4.1 Os conflitos do território do saneamento: disputas escalares pelas receitas operacionais municipais.	154
4.2 Um padrão na estratégia do conflito entre Sabesp e municípios: Santo André/SP, São Caetano do Sul/SP, Mauá/SP e Guarulhos/SP.....	168
4.3 URAES: instrumento de garantia do monopólio do capital financeiro.	180
4.4 Conflitos de gestão entre URAE e UGRH: os comitês de bacias do Alto Tietê e do PCJ.....	194
Considerações finais.	201
Referências.	207



Prólogo.

Esta tese é um resultado coletivo e construído a partir da luta contra a privatização do saneamento. Os atores que contribuíram com o conhecimento do pesquisador são sindicalistas, militantes de movimentos sociais do campo e da cidade, professores e pesquisadores, cujo convívio é plasmado nessas páginas. Quanto aos erros, são de responsabilidade minha, diante da tentativa de olhar sob os ombros da histórica luta que se apreendeu, cujo lastro ainda merece reparações e melhorias. Doravante, a experiência e análise e produção de conhecimento que aqui seguem tem as marcas desse processo, que inicio em primeira pessoa para chegar na terceira pessoa, identificando-se a construção do conhecimento social; marcam minha inserção na pesquisa e militância.

Entre os dias 09 e 19 de dezembro de 2013, a relatora das Nações Unidas sobre a Água e Saneamento compareceu o Brasil. Naquela oportunidade, sem precisar o dia ao certo, uma comitiva composta por membros da comissão e assessoria da ONU visitaram a realidade das moradia populares na Zona Leste de São Paulo/SP, composto pelos(as): professor da UFMG, Léo Heller; Vereadora Juliana Cardoso (PT/SP), o Deputado Estadual na época, Adriano Diogo (PT/SP); membros da ASSEMAE, Marcelo Aversa; e militantes da moradia, União de Moradia UNIÃO e Central de Movimentos Populares (CMP); representante dos Membros da Federação Nacional dos Urbanitários, Edson Silva; representação do Sindicato dos Trabalhadores dos Serviços de Água e Esgoto e Meio Ambiente (SINTAEMA); e eu na representação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

As agendas se desenvolveram para denunciar a falta de atendimento e saneamento básico às comunidades que tinham como pauta precípua a luta pela moradia. No entanto, o direito à moradia é provido pelas ações dos movimentos urbanos em tencionar o Estado por meio das ocupações para a constituição da finalidade social ao direito à terra urbana, uma vez que as ocupações eram em terrenos que não cumpriam o artigo 182, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988, que dispõe da função social da propriedade urbana, a área em apreço foi objeto de uma dívida não cumprida de seu proprietário, possibilitando o terreno para utilização de moradia social. Todavia, com uma parte deste terreno que não constava como regularizada, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) não efetuava o atendimento ao abastecimento de água e esgoto. Mais tarde, direito somente efetivado após muitas lutas da população ocupante da área.

A situação e os desencontros do direito à água vivenciados pela organização popular se somavam à uma realidade extremamente complexa, e que pagava altos preços pelo domínio de uma elite que ainda barrava qualquer conquistas das populações mais pobres. Este arcabouço é reiterado por diferentes elementos assimétricos e abrangentes frente a uma realidade desigual de exclusão, subalternidade e pobreza que traz graves consequências à população que reside nas periferias paulistanas, mas que não destoam da realidade mais ampla da população vulnerável no Brasil. Destaca-se, ainda, que a luta dos atingidos nas regiões do estado de São Paulo – salva as devidas particularidades – tem similitudes em suas mais diferentes configurações no país. É sob esse fio condutor de indignação e de mobilização que dividiam as primeiras contribuições na elocubração a respeito de uma questão que envolveria minha agenda futura de estudo, de pesquisa e de militância: o direito à água.

Naquela época de recentes feitos quatro anos de formado na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FCT), de Presidente Prudente; os conteúdos da Geografia crítica e a participação no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) combinaram com a militância ainda muito tímida no Partido dos Trabalhadores de Sorocaba (PT).

Nas atividades desdobradas, as “Tarefas”, orientadas pelo MAB obrigava-me a olhar a situação, que se transforma em leitura de mundo, desta desdobra-se em ação e contíguo às famílias, posicionando, não somente o meu conhecimento, mas a mim em uma perspectiva de inserção e transformação/intervimos atuação na realidade, um desafio que já se revela complexo e de atividade hercúlea, dada a concretude múltipla. Mas, me posicionava pela educação popular, que além da práxis da pesquisa ocorria outra mediação, a pedagógica e a didática. Assim, as experiências que me envolveram até então foram o combustível a minha práxis, ainda que muito humilde para o que se desdobraria na vida.

Início por esse momento na atuação em São Paulo/SP, a atribuição, junto ao grupo de direção do MAB estadual o estudo e reconhecimento da Questão da Água no estado. Nesse espectro, compreender o saneamento e a situação das barragens, pela ocupação localizadas nas regiões de Amparo/SP e Pedreira/SP, interior do estado.

Ao me retirar do coletivo de projetos do movimento, as atividades junto a moradia constituíram a possibilidade, de conhecer a capital mais afundo. Diante do acúmulo no grupo de direção a respeito das questões da água e da energia na capital, se voltaram como um desafio, posto que aumentou as demandas à mim direcionada, deslocando com isso



as ações nas cidades de Amparo/SP e Pedreira/SP à outro militante. Em um recálculo de rota, no meu foco de intervenção, junto aos movimentos de moradia em São Paulo, ocorre a chamada “crise hídrica” de 2014, referente à escassez de água, e a decorrente diminuição de volumes de água para o abastecimento na capital e Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

As atividades se intensificaram com visitas de domingo à domingo em moradias populares, ocupações e/ou projetos, como a periódicas reuniões na sede da FNU/SP, intensificando a agenda mais presente nas Questões que a Água me demandava – tendo como expressões da conjuntura: falta de água, precarização dos serviços, as barragens no estado e regulação dos rios dentre outras. A expressão filosófica de que a realidade é multiplicidade, ou ainda, é o concreto multideterminado, era a mim experienciado e ganhava materialidade no chão que pisava; presentificando, no cansaço que os exíguos dias de folga me permitiam. A situação se acirrava a cada fato no escopo do processo das lutas mais gerais: luta pela previdência, as primeiras ações do “mensalão” como a primeira manobra golpista; ou na capital com o processo da “crise hídrica”.

Dessa maneira, ficava quase que exposto a mim o tema que se chocava em uma tromba d’água a minha face: Água. A confluência aconteceu na oportunidade e indicação para prestar o curso de Mestrado, Cátedra UNESCO/Via Campesina/UNESP. Para mim, um retorno a jovem militância estudantil e reencontro com professores que me oportunizaram conhecimento e troca, seria uma junção benéfica à militância. Em um processo de diálogo e tema constatado no cotidiano, a expressão do direito à água, a riqueza que ela gera aqui em São Paulo, as articulações para a luta da “crise hídrica”, questões que fomentaram a escolha do tema (ou o tema que me escolheu): saneamento, com ênfase à compreensão na particularidade da Sabesp; decorrendo na busca pela pesquisa de quem são os agentes que territorializam as estratégias e os ganhos.

Nessa época flertava com o Serviço Social, na PUC/SP, devido à forte presença de duas mulheres: Maria Lúcia Barroco e minha irmã mais velha Carla Agda Gonçalves, ambas assistentes sociais. A primeira me endereçava à teoria marxiana e o rigor teórico, caminhando para a discussão da ideologia e da ontologia. A outra sempre me estimulou de maneiras variadas, sem medir esforço para o meu auxílio e aperfeiçoamento. Destacamos, também, a presença, a paciência e a confiança do “comandante”, Marcelo D. Carvalhal, que propiciou a abertura e o aprofundamento na academia e na pesquisa, indicando que não são díspares e contrárias, mas se auxiliam e potencializam-se.

Embora não tenha seguido esse caminho no Serviço Social, a intervenção na conjuntura, contribuiu para entender que a pesquisa e a militância, junto à companheiros de movimento que viam o valor do aprofundamento do estudo, Liciane Andrioli e Gilberto Cervinski; compuseram o poder que poderia traduzir na Geografia, a partir do esforço de compreensão, e a necessidade de traduzir o conhecimento adquirido transformou minha maneira de atuação. Assim, essa miríade de influências fez-me professor!!

Ao ingressar no Mestrado, o tema intentava para a análise das situações conjunturais que possibilitaram a inserção do capital privado na Sabesp. Nesse processo, e acompanhado pela luta de 2014, aproximou ainda mais do SINTAEMA. Este sindicato já me era familiar diante da amizade com Anderson Guahy, com quem divido a militância no campo popular desde 2009. O aprofundamento do tema, ver a hemeroteca do sindicato me fez ainda mais compreender o desenvolvimento da pauta de privatização do governo do Estado e as ações empreendidas de tempos em tempos, com destaque a ameaça (e agora premente) da privatização.

Outros pontos de contato e conhecimento na luta se presentificaram, dentre eles a parceria e a convivência com Edson Silva, o Edsinho e Ricardo Guterman, com quem dividi os perrengues de organizar o “Coletivo de luta pela água” na capital paulista. Passávamos períodos em que se somavam o déficit de abastecimento na capital, e transbordavam dividendos aos acionistas da Sabesp. A partir disso, ficou mais nítido no desenrolar da conjuntura a feição da sanha do capital financeiro.

De pronto da dissertação de mestrado era percebido a persistência em abrir mais a participação do setor privado. Nesse caso, de maneira mais sofisticada, sendo via participação das ações e decisões de estratégias, que compõem os planos de negócios são as medidas que aludem uma gestão que direcionaram à empresa para fins de lucratividade exponencial, e secundarizadas os objetivos sociais.

Percebia com a movimentação dos conceitos e dos conhecimentos partilhados repartidos na luta, que reconhecer as influências dos setores financeiros na Sabesp eram necessários para identificar a lógica que a regia. Não apenas inferia, como se é bem explícito no dia a dia, das ações e lucratividade da CESB, mas deduzir a partir dos fatos que se grassavam no espaço paulista – nada melhor do que uma pesquisa sistematizada para apreender os meandros, as contradições e as correlações de forças impetradas nessa seaara.



Assim, todo o processo de problematização iniciava para as pretensões futuras de pesquisa. Ao entrar em contato com um pesquisador saneamento, Sávio Mourão Henrique, pude conhecer uma faceta ainda estranha sobre a financeirização. Esta se compunha pelo processo de precificação. O jovem pesquisador, com quem acabara de conhecer, de maneira muito generosa, dispôs a explicar o emaranhado jogo da regulação e da precificação. Sua pesquisa de mestrado, com uma discussão a respeito da metodologia do *price cap*, deslindou a possibilidade de compreensão da lógica inerente a essa metodologia.

Em espaços de militância e debates públicos, como as audiências proferidas pela Agência Reguladora do Estado de São Paulo (ARSESP), pude não apenas aprender com as arguições de Sávio, como também de perturbá-lo para melhor compreensão. Em 2021, infelizmente, antes de reunirmos para condução dos debates que cancelavam ainda mais a metodologia em prol o capital financeiro, recebíamos a mensagem do seu falecimento. Ainda jovem, com 40 anos, o próspero pesquisador findara ali seu caminho, por conta de um mal súbito, deixando um legado imenso de produções e inquietações.

Além dele, outros companheiros se presentificaram nas elucidações, dentre eles: Eduardo Calegaria (economista da Artesp) me auxiliou com paciência no entendimento dessa embricada relação da regulação e economia; e das taxas ali embutidas. Ronaldo Coppa, com a observância ampla e simples, salientou-me a financeirização a partir dos resultados expressos nos relatórios, e na luta para outra perspectiva. Amaury Pollachi, demonstrou-me como a gestão financeirizada pode ser danosa, bem como a privatização, sem justificativa plausível. Assim, espaços de debate e militância foram e são de grande respeito e enriquecimento para o pesquisador que ora tenta sistematizar esse mar do conhecimento dos trabalhadores.

Ainda me enveredava em compreender os efeitos da crise estrutural do capital e com rebatimentos para o setor financeiro. A ponto de identificar os conflitos com expressões da crise estrutural do capital, aprofundada com a de 2008, enveredando por esse caminho. Com o passar do tempo, e no emaranhado de questões, tanto de vida particular, quanto de pesquisa. Contudo, na possibilidade da arguição da qualificação, proposta por Jeroen Klink, Everaldo Melazzo e Marcelo D. Carvalho (meu orientador), enxuguei meus objetivos, e com isso, “recalculei a rota” busquei um caminho, sem a banca seria muito difícil

Dessa maneira, retomei os estudos e anotações que me permitiram melhor elaboração do problema, que se configurou da seguinte forma: “Quais são os mecanismos

financeiros expressos a partir dos controles de renda e gestão financeirizados, como no caso da Sabesp, fomentam estratégias e conflitos e das disputas pela água, como estratégia do capital para estabelecer sua hegemonia?”. As contribuições de Sávio se refletiram em retomar o conteúdo de nossos debates e de sua pesquisa, elucidando ainda mais o movimento inerente da Sabesp.

Nesse percurso, identifiquei o quanto, o tema e debate sobre a privatização é em sua envergadura dantesco, e ao mesmo tempo, todo o caleidoscópio de agentes e elaborações demonstram a construção social de um conhecimento. Suas fontes, fatos e experiências constituem em suporte para a síntese. A frase famosa de Isaac Newton, popularizou metáfora atribuída a Bernard de Cartres: “Se vi mais longe, foi por estar de pé sobre ombros de gigantes”.

Pelo exposto, este trabalho se coloca como uma humilde síntese da luta pelo direito à água, pública e de qualidade. Todos os atores nessa batalha, que consegui mencionar, e os tantos outros, que escapam de minha visão ainda limitada desse espectro, são parte desse trabalho, e que consubstanciaram e me auxiliaram sem sombra de dúvida. De uma dificuldade de sistematizar e compreensão desse processo, é que frutificou a pesquisa. Desse modo, os erros são todos meus, os horizontes abertos por esses companheiros, tentei sistematizar, ainda que a escrita seja forjada como uma talhadeira rústica, quase um canivete tentando esculpir no graveto, essa pesquisa é tributada à esses lutadores que ainda resistem na contra a privatização.

Nesse mesmo dia, 16/04/2024¹, ao fechar esse texto de prólogo – após a defesa da tese em 13/05/2024, insuficiente em comparação a capacidade dos que me precedem nesse tema, a câmara de vereadores já acelera a votação para o projeto de lei que renova a concessão da Sabesp no município, no dia seguinte: 17/04/2024. Essas informações nos fazem debruçar ainda mais nos estudos e perceber que o ponto de chegada está disposto no movimento dialético com o ponto de partida e que, a luta nunca deve cessar!

¹ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/04/16/vereadores-sao-surpreendidos-e-privatizacao-da-sabesp-deve-ser-votada-nesta-quarta-em-sao-paulo> Acessado em: 16/04/2024.



Introdução.

Esta tese tem como foco a análise das transformações espaciais que configuram as estratégias de financeirização das empresas de sociedade de economia mista de administração pública, com o caso da Companhia Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). É nesse contexto que o expediente desse trabalho propôs, não apenas de indicar os elementos que caracterizaram a transformação do espaço do saneamento, seu regramento jurídico e econômico, mas compreendeu de que maneira esses novos arranjos (econômicos, jurídicos e políticos) produziram estratégias socioespaciais de característica e hegemonia do capital financeiro (em suas manifestações: capital portador de juro e capital fictício), contribuindo para uma Geografia da economia política da Água.

A pesquisa partiu de seu objetivo geral de analisar os arranjos espaciais da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e a utilização de mecanismos financeiros que influem nas transformações de sua gestão econômica e de seus desdobramentos para a hegemonia e controle das rendas tarifárias e recursos hídricos no Estado de São Paulo frente aos rebatimentos conflitivos.

Os arranjos espaciais no setor do saneamento, aqui com ênfase nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com o foco advindo do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), sendo o primeiro plano nacional do saneamento, em 1971, cujos traços permanecem na empresa paulista pós-1990, proporcionaram a inserção de agentes financeiros (bancos de desenvolvimento, fundos de investimentos e de pensões, acionistas, agências de análise) que rebateram em novas estratégias de negócios, gestão e arranjo do espaço.

Depreende-se nesse debate as transformações ocorridas no cenário do saneamento básico no Brasil, no qual ordenou seu espaço de diferentes formas, desde a criação do primeiro plano nacional, Planasa (1973), um período de “vácuo institucional” (Rezende, 2008; Heller, 2007; 2008 e Britto, 2001;2008); até passando pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) em 2007; e a regulamentação da Lei nº 14.026/2021 – que atualiza o marco legal do saneamento básico. A análise espacial implica nas condições da formação socioespacial do saneamento básico ater-se a um

processo dialético (*aufhebung*²), em ocorrência de momentos de negação, conservação e superação de produções tanto de espaços anteriores, quanto presentes, bem como os planejamentos futuros.

Nesse processo em que se direciona o curso da produção do espaço do saneamento, a hipótese construída por esta pesquisa foi de que os conflitos e as disputas pelos recursos hídricos e cidades, capitaneados pela Sabesp, são produzidos em uma lógica espacial expansiva de hegemonia sobre as rendas tarifárias constituídas pelos municípios e os volumes de água captados para os serviços de abastecimento, a partir dos mecanismos financeiros contidos na gestão da empresa, cujos fins se direcionam para negócios rentáveis e, conseqüentemente, imbricado em um baixo foco no bem público. A espacialização dessa estratégia têm suas constituições no histórico do saneamento entre seus compassos e descompassos de planejamento econômico estratégico na política nacional.

Em combinação com essa disritmia de políticas de financiamento e planejamento, o setor de saneamento tornou-se alvo de mecanismos de investimentos financeiros ligados à água, como apontaram Britto & Cruxên (2022)³. Assim, as autoras relacionam a conjuntura mundial em que a água se torna o “ouro azul”, como já salientou Barlow & Clarke (2003), no momento de apropriação dos recursos hídricos pelas grandes empresas. Os espaços de “vácuo institucional” (Rezende, 2008), em que assume o vazio no planejamento do saneamento e suas constantes alterações institucionais, e redundaram em discontinuidades no investimento para o setor. Entre esses meandros e idas e vindas dão subsídios que permitem ao mercado financeiro como fontes de aportes de capitais e oportunidades de investimento.

Com isso, a financeirização expande sua zona de influência na organização do setor, nas estratégias de mercados e na própria atuação de governos, que em muitas realidades, pelo discurso da austeridade e da falta de governança, abdicam sua política de saneamento um serviço essencial e necessário à população em prol da iniciativa privada. Ou tornam-se atores e aliados de bancos, fundos de investimento, agentes do setor financeiro nos processos de privatização e abertura de capitais.

² É um verbo de origem da língua alemã (*aufheben*), que foi utilizado por Hegel e Marx. Usualmente ele define os processos e movimentos do ser em momentos simultâneos, na sua própria definição: negar, conservar e superar.

³ Disponível em: <https://ondasbrasil.org/empresas-privadas-atuantes-no-saneamento-entre-a-financeirizacao-e-a-concentracao/>. Acessado em: 12/12/2023.

As autoras Britto (2001) e Rezende (2008) elucidam todo o processo de transformação no saneamento básico que remontam à década de 1990, sobretudo diante das mudanças trazidas pela financeirização, com destaque: a abertura e a participação do mercado de ações pelas companhias estaduais de saneamento básico (sociedade de economia mista) de administração pública e a participação de sua rentabilidade no circuito financeiro. Neste sentido, coloca ainda mais a capacidade de solvência das empresas estaduais na geração de rendas financeiras, teoria reportada no entendimento de Paulani(2016); Purcell, Loftus & March (2019) cuja teoria reportada no entendimento das rendas financeiras são fundamentais para o desvelamento desse processo, também espacial.

Assim, o jogo de apropriação da água por parte das grandes empresas multinacionais, cuja expressão são as privatizações (a exemplo da venda total de ativos das empresas) complexificou com as aberturas do capital social das empresas de maior território de provisão de serviços, das quais privatizou suas estratégias. A trama de relações rebateu no tecido socioespacial que, desde a organização e o estabelecimento das tarifas, com métricas e métodos que incorporam uma lógica financeira, produz efeitos políticos e jurídicos que temperam sobremaneira os conflitos em relações escalares entre estado, município, empresas e União, cuja formação socioespacial é permeada por dissensos e dissimetrias.

Portanto, buscou-se compreender a expansão do mercado financeiro nos setores envolvidos no saneamento, com foco na Sabesp (objetivo específico 1); bem como identificar os arranjos territoriais e as disputas que selaram as condições de apropriação de recursos hídricos, controle e planejamento de tarifas, via manutenção do monopólio natural (objetivo específico 2); outro foco perpassa a análise dos rebatimentos e ressonâncias dos arranjos espaciais junto ao histórico do saneamento brasileiro em suas continuidades e descontinuidades (objetivo específico 3).

Não apenas constam como objetivos específicos da presente tese, mas expressam desafios para o entendimento de como a financeirização compõem a produção do espaço dos serviços de água e de esgotamento sanitário brasileiro; presente na tendência global, no qual setores da economia são tragados para sua lógica de acumulação (Chesnais, 2010; Aalbers, 2015; Purcell, Loftus & March, 2019).

O espaço do saneamento produzido a partir de descontinuidades nas políticas de planejamento e de investimentos possibilitaram condicionantes que organizaram as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) em negócios com capacidade de

receitas previsíveis e mercados inelásticos, pelos quais o entendimento das rendas de monopólio e das rendas absolutas expressam o interesse de apropriação pelo setor privado/financeiro (seja por ações ou pela assonância dos serviços). Deste modo, defendemos a tese, na particularidade deste estudo, de que os conflitos e as disputas pela água, capitaneados pela Sabesp, expressam a hegemonia pelo controle das rendas (monopolistas e absolutas), a partir do capital financeiro, articulando uma economia política espacial.

Assim, não basta apenas compreender a estrutura econômica, ainda que de maneira breve esteja condicionada ao recorte do objeto da pesquisa; mas faz-se imperioso o aprofundamento nas relações entre finanças, Estado e agência reguladora que ordenam o arranjo espacial econômico, bem como os desdobramentos políticos que determinam e produzem um espaço, cujas relações são favoráveis ao afloramento de “nascentes” financeiras e seus negócios. Alia-se, portanto, a leitura de uma geografia política e econômica da água.

Para tanto, dispusemos desde o Mestrado (2017), de pesquisar as condições conjunturais que permitiram a aderência de uma hegemonia do capital financeiro na gestão e nas estratégias da Sabesp (Gonçalves, 2017). A escolha pelo universo da pesquisa sendo a CESB paulista se justifica diante do cenário brasileiro como a maior empresa de serviços de saneamento básico do país; e ainda que se mantenha com foco nos serviços de água e esgoto, é a quinta maior empresa em ligações do mundo⁴.

As fontes de pesquisa tangenciaram os dados financeiros presentes no Sistema Nacional de Informação do Saneamento (SNIS) com atualização de 2022, com vistas à construção de um panorama a partir das receitas operacionais e de seus recursos (onerosos, próprios e não-onerosos). Outras fontes importantes advieram dos relatórios financeiros e dos Demonstrativos de Resultados do Exercício (DRE) da Sabesp (2007, 2014, 2017 e 2021), bem como das oito empresa estaduais com maior expressão no país, de modo que orientou uma análise relacional e escalar das companhias estaduais de saneamento, sendo elas as maiores na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa tem natureza qualitativa, subsidiado com dados quantitativos que permitiram o desvelamento de fatos e de ações

⁴ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sabesp-assina-acordo-com-empresa-internacional-de-saneamento/>. Acessado: 23/01/2023.



sob o prisma da análise de mercado. Os dados expressaram os interesses de uma empresa que muito bem azeitada administrativamente territorializa-se na região com maiores rendimentos, isto é, a Região Metropolitana de São Paulo, onde não apenas a circulação econômica nacional se especializa/territorializa, mas também a particularidade de sua formação socioespacial proporciona grande receitas operacionais.

A escolha do tempo de análise concebeu momentos que culminaram com a reorientação dos ciclos tarifários, nos quais os documentos da agência reguladora ambientaram e revelaram o movimento inerente da Sabesp, com isso, indicaram possíveis análises da lógica do arranjo espacial (econômico), desdobrando-se nas manutenções jurídico-políticas.

A partir destas proposições, a presente discussão apresenta de forma interrelacionada o aporte teórico-metodológico na configuração de capítulos que, não estanques, se movimentam dialeticamente para a compreensão do objeto desta pesquisa.

Os capítulos.

Para além da introdução e as considerações finais a presente Tese está organizada em quatro capítulos, que buscam a responder e discorrer aos objetivos estabelecidos com o foco na discussão da compreensão do avanço da constituição da Sabesp, a partir de uma análise historicista do contexto do saneamento brasileiro; do debate a respeito da financeirização e das rendas oriundas das tarifas; e das movimentações e alianças entre o capital financeiro e estado de São Paulo.

Neste sentido, o **capítulo 1** inicia com a apresentação da constituição da formação socioespacial do saneamento e as políticas que ordenaram esse arranjo espacial. Busca-se as determinantes e condicionantes histórico-geográfico que ainda estão presentes no espaço dos serviços do saneamento. Este contexto histórico-espacial desagua na caracterização dos conflitos socioespaciais que culminaram com constituição da CESB paulista e nas disputas e estratégias que por meio do arranjo espacial, produzido no período ditatorial-militar, centralizou fontes e política, em detrimento aos municípios.

No **capítulo 2** um esforço teórico foi de localizar, a partir da dinâmica da economia capitalista, a dominância hegemônica do capital financeiro. Demarca a compreensão de que é um fenômeno oriundo do processo que remonta a década de 1970, em seus rebatimentos e efeitos, tendo na expressão da financeirização o seu ápice. Nesse

esforço de lógica-histórica-geográfica, desdobra-se as interpretações que subsidiaram por toda a Tese, a partir da compreensão sugerida por Paulani (2016), Purcell (2018) e Purcell, Loftus e March (2019) com subsídios aportados na interação das teorias das rendas de Marx (2017), consubstanciada pelas categorias: renda, capital portador de juros e fictícios. Ressalta sua extensão para novos negócios, tais como os que envolvem recursos hídricos, mas sob foco nos serviços de água e esgotamento sanitário.

Almejando identificar as expressões da financeirização em sua confluência com os desdobramentos lógicos históricos e geográficos, apresentados nos primeiros capítulos, os dois últimos capítulos enfocam o arranjo espacial pautado por Moreira (1982; 2012), para quem o espaço via organização da produção, bem como o aporte jurídico-político que plasma as disputas nas ações dos decretos e das leis, resolvendo essa categoria do arranjo jurídico-político. Deste modo transita da organização da infraestrutura em seus desdobramentos para a superestrutura.

Seguindo essa disposição de lógica categorial, no **capítulo 3**, dispusemos de uma interpretação a partir da espacialização das receitas, em um estudo da totalidade do saneamento, para a escalaridade (nacional e estadual), estabelecendo os arranjos que afetam toda a lógica do espaço da Sabesp. Neste caso, o seu *Market Sharer*, ou divisão do mercado, desperta interesses do setor financeiro. Compreende-se, nesse contexto nacional a amplitude da regulação a da interpretação do arranjo espacial, de viés econômico, expresso na produção de rendas monopolistas (constituição das tarifas, *price cap*) e nas rendas absolutas (dividendos e debêntures), a partir das tarifas.

Com a identificação destes elementos, dentro de uma lógica de expansão de ofertas e apropriação de mais rendas, no **capítulo 4**, constituímos uma interpretação das relações conflitivas da empresa com os municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), cuja relação é histórica. No entanto, no calor dos momentos que se desdobraram em 2023 e início de 2024, a escala estadual e sua aliança com o capital financeiro, em seus anseios de controle e organização do espaço a partir de um arranjo espacial jurídico-político, reflete as movimentações e atuais conflitos por meio da Unidades Regionais de Serviços de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE), possibilitando a reflexão e análise da estratégia espacial entre estado e setores financeiros apropriados pela Sabesp.

É sob esses direcionamentos que tecemos as Considerações Finais para esta tese, e não para o debate que continuamente brota elementos para novas partidas e análises com vistas ao rompimento dos grilhões e ao florescimento da efetivação do direito à água, pública e de qualidade.



Capítulo 1. Os arranjos espaciais do saneamento e a produção do território da SABESP.

As mediações teóricas a partir do espaço elaborada por Milton Santos (1977; 1985) conduzem a análise para uma regra de método, em que o coloca como a totalidade juntamente com a sociedade, que lhe dá vida. Ora por esse caminho metodológico, e seguindo as trajetórias de desvelamento espacial, que percorrem na prática da análise em fragmentá-lo em seu todo, no processo de estudo, com o fim para a posterior reconstrução em seus elementos fundamentais. Nessa condução as variáveis elencadas são importantes, cujos critérios são dispostos pelos elementos do espaço (Santos, 1985).

Os elementos do espaço seriam na própria atribuição do geógrafo: a sociedade, as firmas, as instituições, meio ecológico e as infraestruturas (Santos, 1985). Por sua característica de extensão, que lhe atribui um fato espacial, todavia, não é somente isso; por existirem em um processo de disputa que os anima e efetiva uma movimentação, constituindo e produzindo o fenômeno geográfico, na qual a sociedade pode participar como fornecedora de trabalho, ou em seus processos sociais que geram conflitos. As firmas reconhecidas como atividades produtivas de geração de valor. E as instituições que criam normas, ordenamentos e legitimações. Todas ocorrências no espaço: *“Pois a História não se escreve fora do espaço, e não há sociedade a-espacial. O espaço, ele mesmo, é social”* (Santos, 1978, p.81).

Por meio desse processo, a análise dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se especializam em um fenômeno espacial. Dentre os elementos as empresas, instituições como o Estado, agências reguladoras que ordenam e conduzem políticas do e no setor, bacias hidrográficas como meio ecológico necessário para o provimento de água tratada para o consumo e retorno potável aos mananciais. No entanto, há a necessidade de não apenas, como mesmo aborda Santos (1985) em enumerar as funções que os elementos assumem, mas em sua capacidade de decomposição por meio da classificar e revelar as funções, interações que esses elementos assumem no decorrer do desenvolvimento do saneamento básico.

Depreende-se desse processo a necessidade de desvendar o processo histórico que em suas interfaces com as formas, funções e interações, concatenadas na formação histórica que lhes atribuem novas roupagens. Ou seja, compreendê-los por meio de sua formação histórica das políticas que fomentaram as ordenações, arranjos e normas do saneamento no Brasil. Seja a instituição que regulam e/ou normatizam e constituem um processo de forma e conteúdo.



Para Britto (2001) os momentos importantes para o saneamento brasileiro são expressos nas normatizações como o código da água (década de 1930) e uma institucionalidade de fato, Plano Nacional de Saneamento (PLANASA, em 1973). Todavia, ainda nesse intento de periodizar as políticas em uma escala nacional, tanto Britto (2001), quanto Rezende e Heller (2008) consideram a década de 1980, como o momento da dissolução das institucionalidades do plano anterior, e transforma em terreno fecundo para a derrocada da privatização, cuja influência direta da ideologia neoliberal se consolidaria hegemônica naquele período. Em ambos os casos, a sociedade era o conteúdo que retransformava e reconfigurava essa morfologia social das formas em sua dialética ao espaço do saneamento.

Essa intensa mudança que permeou o saneamento, em outra perspectiva ideológica e epistêmica, Hespanhol (2015), caracteriza-o como a institucionalidade em vias com sua interação com as funções e arranjos espaciais configurados pela via da institucionalidade e as mais variadas gestões das funções dos serviços, produziram diferentes períodos. A cada plano de saneamento: período anterior ao Planasa 1968, com modelo de público-privado; Criação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS-1968); Planasa (1971); O PLANASA na Nova República; as políticas neoliberais da década de 1990. Em um segundo momento de alteração em 2007 com o marco da Lei nº 11.445/2007, até a sua modificação no que a mídia hegemônica designou como “Novo Marco do Saneamento” (Lei nº 14.026/21).

Os pontos e/ou períodos levantados acima, compõem um processo de transformação histórica do saneamento básico no Brasil. É importante salientá-lo, antes de um esforço de classificação e quantificação, para o entendimento das determinantes qualitativas apresentadas ao longo da influência das interfaces políticas e econômicas nas quais passaram o país. Assim, acompanhando Santos (1985), o cada momento histórico cada um dos elementos muda seu papel e sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos do todo. Essas novas relações compõem a formação sociespacial, na qual os elementos estão imbuídos, de modo que a organização de sua estrutura de relação, ordenamento acompanha-os em combinações e/ou arranjos espaciais.



1.1 O PLANASA: a formação do arranjo espacial Jurídico-político e econômico: continuidades e descontinuidades

A ordenação e normatização dos bens naturais, nesse caso a água, dentre os elementos espaciais expressaram com a constituição do Código das Águas, em 1934, o texto define a função e a competência municipal nos serviços de saneamento, fato este que imprime a primeira iniciativa de autonomia do poder concedente às municipalidades. No entanto, como pesquisou Britto (2001), no pós-1937, a autonomia municipal ainda permanecia, mesmo com os serviços de saneamento e o setor energético, em uma linha mais centralizadora regida sob a órbita do governo federal.

As interações espaciais entre as esferas federativas (município, estado e União) marcaram e marcam toda a disputa entre os serviços e o planejamento do saneamento, o que expressa a constituição das ações e mudanças de função que se enquadram em contextos de conflitos condicionados pela formação socioespacial da institucionalidade brasileira ao longo do seu processo institucional/administrativa.

O saneamento antes de seu primeiro plano, ocorrido somente em 1973, condicionava-se em ora por um regime departamental, ora municipal. Essa forma institucional de ordenação do espaço era ou pulverizada, ou em diferentes instâncias de planejamento (institucionalidade), territorializado no mesmo estado. De modo que permitia um arranjo institucional que compunha departamentos sob instâncias estaduais, e/ou empresas municipais, das quais regulavam o abastecimento, tratamento de esgoto e o planejamento que se detinha a uma escala regional no mais amplo que se constituía.

Todavia, a transitoriedade de funções das empresas que provinham dos serviços, seja ela estaduais (via departamento), municipais; consequentemente, não fixavam em grandes organizações de financiamentos que pudessem arcar com os investimentos da política em objetivos e interações mais amplas entre as esferas federais, estaduais e municipais. Esse arranjo espacial sem planejamento, emanava de um processo de conteúdo social ainda pouco integrativo e consequente para a constituição de ações com uma escala de menor amplitude na escala municipal.

Nesse bojo, a autonomia municipal seguia uma fragilização, decorrente da baixa participação de investimentos nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Na década de 1950, para tanto, Rezende&Heller (2008) contextualizam o cenário em que se inseriu o primeiro Plano Nacional de Financiamento para o Abastecimento de Água, em 1952, de investimentos pulverizados, seguindo a tendência

de dispersos, em empresas de administração direta, ligadas às secretarias municipais, e em poucos centros urbanos e pequena participação de recursos onerosos (crédito e próprios).

Todavia, ainda que com precariedades a dispersão de diferentes organizações incumbidas dos serviços de água e esgotamento sanitário, desdobrou em um modelo que permitiu critérios de financiamento e gestão com maior autonomia, mais flexibilidade administrativa e financeira, como salientam Rezende&Heller (2008), tal como relegar a função do Estado em apenas normatizar e fiscalizar os serviços executados. O Plano Nacional de Financiamento para o Abastecimento de Água, descentralizou as ações da União e estimulou os serviços autônomos de saneamento ligados às esferas municipais (Rezende&Heller, 2008). A função de executor do plano de financiamento ficava à cargo do município. As transformações jurídicas e administrativas decorrentes nos anos de 1950 impactavam os serviços, sobretudo, no que tange a autonomia da municipalidade e a possibilidade de garantia de poder concedentes a elas.

Nesse período a administração municipal direta recebia críticas por sua morosidade (Rezende & Heller, 2008) e permanecia como uma limitada ação programática dos serviços. As alegações surgiram a partir das demandas de maior dinamismo e crescimento da população urbana brasileira, e a necessidade de modernização dos serviços que atendessem a população nacional, com o desenvolvimento mais acentuado na indústria. Nos centros urbanos que despontavam no país, a autonomia dos serviços se construiria numa lógica da autossustentação tarifária, a partir dos serviços de saneamento mantidos por taxas e um perfil empresarial.

Todavia, as críticas à administração direta municipal, nesse cenário, como relatadas na pesquisa de Rezende & Heller (2008), postulavam que as políticas de tarifas eram inadequadas, uma vez que não sanavam as contas e investimentos, relegando-as a recursos externos. Os precários serviços e operação dos sistemas, trazidos pelos autores, eram argumentados pelos seus críticos, que pretendiam a formação dos serviços por outro processo de administração.

Dentre os elementos do espaço, neste caso, separado pelas empresas de saneamento, apresentaram um desenvolvimento cuja formação socioespacial do período os induziram para uma nova forma de gestão jurídica. Na análise, busca-se separá-las para compreensão das expressões desse período. O processo histórico que fomenta as mudanças está permeado por oscilações. Assim, organizavam-se em territorialização dos serviços expressos nas administrações municipais diretas, que ainda que permaneciam a

autonomia dos serviços aos municípios, derivava um arranjo espacial, em que as empresas ligadas à administração municipal e/ou estados gestores em determinadas regiões. A organização e interação entre instituições nesse espaço de relação consorciavam as gestões e execuções do financiamento, onde havia órgãos estaduais, estes responsáveis pelos sistemas, onde não existiam nenhuma das empresas, desse modo que caberia a função de abastecimento a empresas, ou departamentos estaduais e delegacias de saúde à cargo dos serviços.

A constituição e organização das empresas responsáveis pelo provimento dos serviços, dentro de uma ideologia de modernização, cuja proposta territorializariam as administrações mais flexíveis e autônomas administrativamente e financeiramente. Esta figura jurídica era caracterizada pela autarquia municipal, dessa forma, surgiram os conhecidos Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). A inovação das autarquias permitiu uma nova configuração de programa de financiamento, partindo da tarifação dos serviços: “Os SAEs foram os precursores deste modelo, introduzindo a cobrança de taxas progressivas com o consumo.”(Rezende & Heller, 2008, p.236).

O contexto das transformações das empresas para o provimento dos serviços, consolidariam a agregação dos municípios no planejamento dos serviços e execução dos próprio saneamento básico (abastecimento de água e esgoto sanitário). No entanto, as críticas que hegemonizavam, além das citadas acima, caminhavam para a construção de programas de financiamento que cobrissem os déficits da manutenção e arrecadação dos serviços. Como salientaram Rezende&Heller (2008): “[...] na maioria dos casos, havia a necessidade de se utilizarem verbas orçamentárias, taxas indiretas e taxas de melhoria para cobrir os déficits, revelando um descumprimento da política tarifária. (2008, p.236).

Além disso, a autonomia marcada por uma pulverização de órgãos públicos em escala federal, atuando em serviços de água e esgoto. Sampaio (2011), apresenta essa pulverização, em que 17 órgãos federais atuavam no provimento dos serviços, porém apenas a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) constituía o chamo ciclo completo do serviço: da montagem de projetos à execução de obras e operação de sistemas.

Acompanhando a lógica da formação socioespacial brasileira, na qual passaria por transformações na política com o golpe de 1964, contigua a esse contexto, o endividamento do Estado nacional com o BID e BIRD, a economia dependente seria entregue de bandeja a esses interesses escalares (externos), com os projetos das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). Estas sendo a constituição de



outra figura jurídica das empresas, em que o espaço do saneamento e o arranjo espacial que se conformaria: empresas, planos estratégicos (institucionalidade), formas de financiamento; compondo, assim, o arranjo do saneamento.

O período da ditadura civil-militar apresentou um revés nas autonomias municipais, uma vez que conduziram o espaço do saneamento a centralização dos serviços às empresas estaduais. Estas ainda em germe no período, com a consolidação das experiências jurídicas das empresas de sociedade de economia mista de administração pública. Durante a década de 1960, os agentes financiadores propunham condições para a gestão do saneamento do processo oriundo da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste), no qual o plano diretor restringiu financiamentos aos municípios, sendo concedido mediante o repasse dos serviços para empresas estaduais e federais (Rezende; Heller, 2008). Além disso, os serviços pautariam em uma autossustentação baseada nas tarifas.

Nesse período, o Banco Mundial (BID) estimulava uma reforma e formação de empresas de economia mista, por meio de condicionantes de seus contratos de financiamentos exigindo a descrição das responsabilidades, autonomia administrativa, autoridade de impor a tarifação (Rezende; Heller, 2008). No início dos anos de 1970, o BID condicionou os financiamentos às empresas estaduais, cuja característica jurídica se encontrava de sociedade de economia mista. Essa medida, oportunizou ao banco fomento ao arranjo espacial centralizado nas CESBs por meio de sua capacidade de influência econômica, juntamente com os órgãos de governo. Somado a essa medida do banco, em vista as transformações ocasionadas pela SUDENE, surge a primeira empresa, em 1962, a Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL).

Dessa forma, a constituição das sociedades de economia mista no período, apresentam-se como estratégias dos setores dos bancos de investimentos, tais como o BID e o Bird e da indústria da construção civil, esta que depreendidas do poder local, passaram a articular de maneira mais centralizada, e formadoras do bloco de poder que se instaurou no país. Os acordos entre o setor industrial e militar que fecundaram o golpe, desde a renúncia de Jânio Quadros (1959-1962), constituíram nas estratégias mais centralizadas, no caso, nos Estados e na União.

A retração da autonomia implementada com a restrição dos financiamentos, daria cabo aos serviços de administração direta e SAEs, restando no espaço do saneamento os serviços das cidades mais rentáveis e concentradas do período, alguns provendo até os dias atuais os serviços de saneamento. Por esse bojo, o arranjo que instituiu uma miríade

de órgãos pelo país, cujo poder se fazia mais nas localidades passa por uma constituição promulgada pelo governo civil-militar, que o redefine e o centraliza.

Por essa perspectiva, o regime civil-militar produz um arranjo espacial, que ordenaria as empresas dos serviços, dando ênfase para as grandes estaduais, aproveitando o ensejo da limitação de financiamento às outras, derivadas das ações do BID e Bird. Outro elemento do espaço que induziria o fim da autonomia dos serviços e constituiria um novo arranjo, relegados às escalas nacional e estadual, com isso, a política de planejamento e financiamento do saneamento, como um elemento da institucionalidade, que culminaria nas ações político-jurídicas e econômicas.

Os arranjos espaciais são facilmente observados na paisagem em seus elementos, ou objetos espaciais, que reproduzem relações sociais: empresas de saneamento (econômica), Estado/governo (relação jurídica-política), adaptando o entendimento do saneamento à luz de Moreira (2008). Dentro deste bojo, busca-se o auxílio do encadeamento lógico das relações em três níveis, apresentado por Moreira (2008, p.70) uma da infraestrutura ou a instância econômica, e duas outras superestruturais, decorrendo da político-jurídica e a ideológica-cultural. Estas três categorizações funcionam como uma totalidade diferenciada e autônoma, nas palavras do autor: “Projetando-se umas sobre as outras, cada qual contém as demais, de modo que um fenômeno social qualquer é, ao mesmo tempo, econômico, jurídico-político e cultural-ideológico” (Moreira, 2008, p.71).

As instâncias econômicas nesse novo arranjo espacial implementado pela ditadura civil militar, necessitou de uma estrutura de controle e planejamento. Para isso, foi constituído o Conselho Nacional de Saneamento e de Fundo Nacional de Saneamento, com característica empresariais de gestão dos serviços públicos, como abordam Rezende e Heller (2008) ao dissertarem que:

Esse novo já estava em vigor desde a criação do BID em 1961 que, com patrocínio da USAID, investiria recursos em obras em Brasília. O Fundo Nacional de Saneamento, proposta no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (PED) e instituído em 1967 com a denominação de Fundo de Investimento em Saneamento -FISANE, teve sua gestão entregue ao Banco Nacional de Habitação (BNH) (Rezende; Heller, 2008, p.242).

A constituição de uma institucionalidade de planejamento, financiamento e ordenamento das empresas (administração direta, autarquias e sociedade de economia mista), tendo a institucionalidade política-jurídica e a econômica, tornando-se a primeira



proposta de arranjo espacial, o Plano Nacional Saneamento Básico (PLANASA), em 1971. Este sendo permeado pelo interesse de classe que assumiu o governo, como salientou Campos (2012), as obras em infraestrutura urbana e de saneamento se mostraram como excelentes negócios, para a parcela da indústria da construção civil, a qual compunha o bloco histórico da ditadura civil-militar (sendo um subsetor da construção pesada, o setor de saneamento) favorecido com um sistema montado para financiar e gerir a política de saneamento, ou seja, um arranjo institucional e econômico constituído para a produção do espaço do saneamento.

A composição de gestão do plano constituída pelo Banco de Habitação Nacional (BNH), responsável pela administração e financiamento do saneamento, que nesse contexto teria mais poder do que os órgãos federais anteriores e ainda presentes no espaço do saneamento, tais como: DNOCS, DNERu e FSESP; que perderam o poder decisório para o banco, de modo que o controle e ordenamento desse novo arranjo se pautou pela via mais financeira.

O arranjo espacial jurídico-político/institucional do Planasa integrava elementos espaciais financeiros e de governança presente no espaço do saneamento, como: o BNH como responsável da coordenação e da operação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), aprovação de programas de investimentos estaduais, estudos de viabilidade técnica e tarifários; os governos estaduais responsáveis pelo controle acionário das CESB e formação de fundos (FAE's); CESB os agentes promotores e executórios dos serviços; bancos e fundos financeiros (BNH/SFS); empresas da construção pesada responsáveis pelos projetos de engenharia e obras; órgãos técnicos contratados pelo BNH análise de obras e projetos; os municípios que concederam os serviços e contribuem com os fundos estaduais (FAE).

Tanto para Britto (2001), quanto para Rezende & Heller (2008) o Planasa expressava mais uma característica empresarial e econômica, do que um plano mais abrangente em conceito e interfaces de relacionamento com outras áreas. Mesmo as organizações, e/ou os arranjos anteriores, ainda mantinha uma ponta de conexão com a área da saúde, por exemplo. Todavia, a sua profunda relação com a indústria da construção civil conduzia-o a uma maior expressão às características de organização financeira e, portanto, seu objetivo transformava-o em um alvo para negócios.

É ilustrativo em Campos (2012) ao identificar o saneamento permeado de uma hegemonia das empreiteiras no período militar. Estas demandavam as políticas de



planejamento em uma perspectiva de organização a partir de seus *lobbys*. Um destaque evidenciado pelo historiador, foi a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), criada em 1966, a qual agregaria empresários da construção pesada como o foco nas obras do saneamento; e estabeleceu uma relação extremamente íntima com os órgãos estatais, como afirma Campos (2012, p.253):

[...] teve tons inéditos. Sendo entidade formalmente empresarial, a sua primeira sede, nos anos 60, funcionava em uma sala da Comissão de Planejamento de Esgoto Sanitário da Superintendência de Saneamento (SURSAN), órgão do governo da Guanabara. [...] extinto o órgão, a associação se mudou nos anos 70 para um escritório no prédio do BNH.

A exemplo dessa relação umbilical como os interesses de pequenos e médios empreiteiros como Apeope (Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas), que em 1975 constituiu a Empresa Estadual de Obras Públicas (Emop), tornando-se uma das principais contratantes e exercendo forte atuação dos empresários no setor (Campos, 2012). Sua presença era tamanha que unificou as empresas estaduais, de ação regional no Rio de Janeiro/RJ, e fundou a Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE). Não bastando isso, os empreendimentos da empresa carioca mantinham contratos com empreiteiros de médio e pequeno porte garantidos pela Emop (Campos, 2012).

Além da constituição de empresas e projetos de investimento, esse bloco operou os fundos e a política de Estado do saneamento de maneira centralizadora, com a qual conduziam os serviços de abastecimento de água e esgoto, em detrimento do poder concedente dos municípios. Esse processo rebateu fortemente na autonomia municipal, pois reduziram a área de investimento e planejamento.

Outro cerceamento da possibilidade territorial do saneamento, pela autonomia municipal, desdobrou-se com a “cooperação” do BID impondo seu pacote de planejamento. Segundo Rezende e Heller (2008), a obrigação de recursos e mercadorias estadunidenses, políticas tarifárias, impostos e a contratação de pessoal técnico estadunidense, como também a intervenção na aprovação do planejamento de obras e redação de editais (Rezende & Heller, 2008) redesenham o arranjo espacial político do saneamento.

Outro elemento que daria a tônica ao primeiro plano de saneamento, seria a transferência dos fundos do BID, bem como a mudança de gestão do FISANE, no período sob o ordenamento do BNH. Este sendo o gestor centralizador do arranjo jurídico-político e econômico do saneamento no país. Sua organização dos serviços para um órgão



puramente financeiro, consequentemente, expressaria um esvaziamento da concepção do saneamento em outras pastas, tais como: saúde e meio ambiente com possibilidades de mudança de conteúdo político e ideológico para o setor, contudo limitou-se a um tema relegado ao investimento, como relata Rezende e Heller (2008, p.242):

No setor de saneamento, a gestão havia passado por reformulação na década de 1960, fruto de pressões por parte dos organismos financiadores. Dessa maneira, criou-se no ano de 1967 uma entidade específica, que tinha como um de seus objetivos promover e controlar a política nacional de saneamento: o Banco Nacional de Habitação-BNH. Esta mudança resultou no esvaziamento político e financeiro dos órgãos federais que até então estabeleciam as diretrizes nacionais para o setor e colocavam-nas em prática. Órgãos como o DNOS, DNERu e FSESP perderam sua capacidade decisória acerca da macropolítica de saneamento.

Os modelos de gestão das CESB obtiveram o crescimento pela facilidade da captação de recursos, uma vez que somado a isso, eram os únicos que acessavam os financiamentos (BIRD, BID e FGTS, gestados pelo BNH), por serem empresas de sociedade de economia mista (Peixoto *apud* Rezende; Heller, 2008). O monopólio de captação de recursos, coagiu os municípios a concederem os serviços às estatais. Todavia, para os que não aderissem, sobravam-lhe as maiores dificuldades de manterem os serviços em níveis satisfatórios para a população. Em concordância com Rezende e Heller (2008), esse movimento redundou em diferenciações territoriais que produziram as desigualdades territoriais dos serviços de saneamento no país.

Outra determinante que insularia mais ainda o ordenamento espacial do saneamento para os governos estaduais e federais instaurados pelos Atos Institucionais (AI-2 e AI-3), com eles, o poder civil-militar federal expandiu seu espaço de influência política nos estados e municípios, uma vez que com suspensão das eleições, sobretudo, em áreas consideradas de segurança nacional, os governadores e prefeitos arbitrariamente nomeados administravam as cidades sob o mando e hegemonia do governo ditatorial.

Essa atitude consolidou o ambiente político e tornou hegemônico o bloco civil-militar que ordenava os arranjos espaciais em todo o país. A política arquitetada dessa maneira, conduziria o monopólio das empresas estaduais, e os financiamentos a um setor, nesse caso, da construção civil de empresas privadas. Assim, o arranjo espacial político expressava-se na economia a partir do ditame do BNH, que por sua vez gestava os financiamentos e os fundos.

Com o foco no financiamento drenados pelas empreiteiras, era composto por: 37,5% dos recursos do BNH (a partir dos recursos do FGTS), 37,5% dos orçamentos dos



governos estaduais (sendo 5% de receitas do Fundos de Água e Esgoto-FAE) e 25% dos recursos municipais (receitas advindas das tarifas) e complementadas pelos bancos internacionais (BID e o BIRD). Como é apresentado no Panorama do Saneamento, realizado em 2011, afirmou essa característica com “[...] o saneamento sob a égide do Planasa – modelo centralizador; lógica empresarial e financeira; atendimento excludente (auto-sustentação via tarifa) e segmentado (ênfase em abastecimento de água)” (Brasil, 2007, p.34).

O arranjo econômico desse espaço, o antigo Fundo de Financiamento para o Saneamento (FISANE) foi reestruturado e substituído pelo Sistema de Financeiro de Saneamento (SFS), este desde 1969, antes do PLANASA, operado pelo BNH. Outras estruturas: FINANSA (Financiamento para o Saneamento) que estabelecia critérios para os agentes financiadores, empréstimos, estímulos de fundos estaduais (FAE- Financiamento de Água e Esgoto). Pelo maior sistema, o SFS, os programas de ações específicas proporcionaram a assistência técnica à drenagem e o controle de poluição.

A arquitetura do financiamento garantia bons fluxos de captação de recursos financeiros e permitia que o Estado, via as empresas públicas garantissem a liquidez desejada. Isso pois, o valor de uso dos serviços de abastecimento de água e esgoto, por sua atividade essencial garantiriam uma segurança de demanda, o que se refletia para a rentabilidade, salvaguardando o sistema financeiro de habitação, no contexto de uma crise de inadimplência de mutuários do Sistema financeiro de habitação (SFH), de baixa renda, entre 1969 e 1971, como Rezende e Heller (2008). As carteiras de investimentos sempre existiam financiamentos e créditos das companhias estaduais, estas de alta capacidade de retorno.

Todavia, o ponto nodal do saneamento no BNH, apresentou o mais fraco do PLANASA. Em 1986, o governo Sarney, extinguiu o banco, acarretando na década seguinte, 1980 e início de 1990, um período de crise (Rezende & Heller, 2008). Com isso, a busca de financiamento legitimou a linha privada de gestão, reverberando nas duas décadas posteriores. Nesse período instaura-se as “*oscilações institucionais e anárquicas*” (Rezende & Heller, 2008, p.34) dos governos que marcaram ainda mais a fragilização do setor.



Os rebatimentos às grandes CESB's, se expressaram pelo endividamento com crescentes empréstimos e repasses cada vez menores dos Estados ao SFS⁵, crises econômicas do período que inauguraram os anos de 1990, encontravam o Estado em inércia e com problemas de financiamento e autossustentação. Embora o ganho de autonomia, há o vazio deixado pelo PLANASA, pelo menos no que balizaria o setor⁶. Segundo a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento:

A ASSEMAE voltou a lamentar no jornal a ausência de uma política nacional de saneamento, **com reflexos nas indefinições institucionais no setor, após a extinção do BNH e a CEF [Caixa Econômica Federal]** ter assumido seu papel, e após a gestão ser transferida do Ministério do Interior para o Ministério do Desenvolvimento Urbano e finalmente para o Ministério da Saúde (Sampaio, 2011, p.44. Grifo nosso)

1.1.1 O fim do Planasa e o início do “vácuo institucional”

O cenário do arranjo espacial neoliberal de redução do Estado na economia, rebate no planejamento do saneamento em privatizações. Na década de 1980 e 1990, como é explicitado pelo economista Paulo Nogueira Batista Jr. (1994):

Fala-se em emagrecer o Estado para torná-lo mais eficiente. Mas o que parece se pretende, na verdade, é reduzi-lo a níveis tão ínfimos que desorganizariam a máquina estatal e podem comprometer até a sua missão clássica de provedor de segurança contra ameaças internas à ordem pública ou externas à integridade territorial (Batista Júnior, 1994, p.21).

Essas medidas a partir dos anos 1990, são caracterizadas como medidas oriundas do Consenso de Washington, com a atuação, segundo Paulo Nogueira Batista Júnior (1994), em 10 áreas, que seguiam objetivos para a redução do Estado: a abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco:

⁵ As empresas de construção civil, via projetos e parcerias na obras com as CEB's captavam subsídios no SFS em grandes somas e, segundo Justo (2004), “ *a realização de empréstimos de financiamento sem a análise de sua viabilidade técnica foi um grave problema*”(p.49). Os governos estaduais endividaram-se e injetaram menos dos 35,7% que deveriam no SFS, cumprindo o restante o BNH e o FGTS, que passou a contribuir na contrapartida dos Estados (Justos, 2004, p.42) e geraram as dívidas dos Estados com a União no saneamento.

⁶ Mesmo com a conquista de parte das organizações que apoiaram a municipalização (ASSEMAE, FNU), a constituição garantindo a autonomia dos municípios; os mecanismos financeiros e de uma política ainda estava aquém para a demanda dos municípios. Ao longo do governo Sarney, as entidades lutam para garantir o financiamento das atividades junto à Sub-Comissão de Desenvolvimento Urbano.



A avaliação objeto do Consenso de Washington abrangeu 10 áreas: 1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual (Batista Júnior, 1994, p.18).

Dentre essas áreas, a privatização decorre de uma proposta do consenso de sanar as dívidas dos Estados, causadas no pós crise mundial de 1973, em que a taxa de juros estadunidense aumentou, e com ela as dívidas dos países subdesenvolvidos (Camara e Salama, 2005) . A alternativa proposta, segundo Batista Junior (1994), era paliativa, pois não formava caixa ou reservas suficientes para estancar a sangria da dívida. Os atores que se beneficiaram nesse período, somente aqueles que adquiriram o patrimônio de empresas públicas (e com isso, seus serviços monopolistas), proporcionando em vantagem para os negócios do setor privado, e uma enxurrada de capitais excedentes, externos, em território nacional (Investimentos Direto Estrangeiro).

Os governos que implementaram a política do Consenso de Washington no Brasil, como de Collor/Itamar e Fernando Henrique Cardoso, justificavam o remédio para a insolvência do Estado brasileiro por meio da venda de empresas estatais. Todavia, o aumento do endividamento do Brasil no período, tinham suas raízes graças aos empréstimos externos captados nos anos anteriores, e a partir de ações estadunidenses de aumento de suas taxas de juros. Com isso, tais ações deixaram o país à mercê dos ditames dos seus credores, como FMI e do Banco Mundial, que influíram na política nacional, por meio de modelagens de privatização e reformas tributárias.

A privatização se presta diretamente ao propósito de enfraquecimento do Estado, quando se aplica aos monopólios em áreas estratégicas da economia, através dos quais o governo não apenas assegura o suprimento de insumos básicos como energia e telecomunicações, mas também faz política industrial, por intermédio das compras governamentais (Batista Júnior, 1994, p.21).

Para tanto, nesse bojo, é criado o Programa Nacional de Desestatização (PND), que possibilitou a entrada de outros agentes (privados e públicos) no saneamento. O marco legal do início das privatizações no país, a Lei nº 8.031, do PND, tinham os seguintes objetivos centrais:

(i) redefinir o papel do Estado na economia, repassando a gestão de algumas empresas públicas para a iniciativa privada; (ii) contribuir para a redução da dívida pública; (iii) ampliar os investimentos nas empresas; (iv) estimular a modernização da indústria nacional, dotando-a de uma maior competitividade; (v) focar a atuação estatal em



atividades típicas do setor público; e (vi) fortalecer o mercado de capitais com a injeção de novos recursos financeiros e com a “democratização” da propriedade do capital das empresas privatizadas (Dieese, 2009, p. 3).

Os desdobramentos dessas políticas, como salientam Rezende e Heller (2008), são apresentados pela privatização e um processo de pulverização da administração do saneamento básico. Ainda segundo estes autores, há o que chamam de um processo oscilatório das políticas e um suposto “vácuo” no planejamento estratégico dela. O primeiro governo que refletirá no arranjo espacial do saneamento, e frisaria a ideologia neoliberal, Em 1990, o Governo Collor (1990-1992) criou o Ministério da Ação Social (MAS) responsável pelo setor, juntamente com a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). Como complementa Justo (2004, p.52):

No início do governo Collor, foi feita uma reforma administrativa que gerou uma nova fragmentação das ações de saneamento, além da extinção de diversos órgãos ligados às questões urbanas e de saneamento, como foram os casos do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP). Foi criada então a Secretaria do Saneamento, que estava vinculada ao Ministério da Ação Social (MAS). De acordo com o IPEA (1995), o que ocorreu foi a necessidade de aprovação, pelo, MAS, dos pedidos de financiamento analisados pela CEF, operadora dos recursos do FGTS.

Os arranjos institucionais dos anos de 1990, são marcados pela crise e inércia de gestão dentro do saneamento e suas políticas (Rezende; Heller, 2008). Os descompassos das políticas dos governos Collor e Itamar (1992-1994) pulverizaram em ministérios e consequentemente as fontes de recursos. Assim como, Heller e Rezende (2008) para quem a designação é de: “*gestão sem política*”, é evidente, e temos concordância, que decorre que o ambiente do setor estava caracterizado pela inexistência de um comando de cobertura, ou um planejamento de longo prazo, caracterizando ainda mais a via do mercado, não se efetiva um plano ou metas que seriam minimamente seguidas. A ordenação a partir do mercado, reforça ainda mais as disparidades e o pensamento de curto prazo e lucratividade, posto que o quadro era:

Nesta análise, denominamos esse período como “**gestão sem política**”, quando as ações de saneamento, principalmente no nível da União, conformam um quadro de paralelismo de iniciativas, de dispersão e pulverização de recursos, de superposição de competências e de instituições antes conectadas a um sistema, agora atuando segundo



lógicas próprias e interesses particulares. No entanto, não se pode falar de um período estagnado, em vista da multiplicidade de agentes intervenientes atuando no setor. Pode-se falar de pelo menos oito diferentes ministérios e órgãos (Ministério da Ação Social, FUNASA/Ministério da Saúde, Caixa, BNDES, Ministério da Defesa, Codevasf entre outros) (Ministério das cidades, 2011, p. 41).

Entre 1991 e 1995, o saneamento entrou como pauta no Plano Plurianual dos governos Collor e Itamar, com o Projeto de Modernização dos Serviços de Saneamento (PMSS), sua característica de arranjo institucional privatista como argumenta Freitas (2013), para quem a entrada desse plano focalizou a segmentação dos serviços em fornecedores de água e no tratamento de água, ambos apoiados pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa “modernização” do setor acompanhada pelo PMSS consistiria nas diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial (Costa, 2003), sendo totalmente atrelado ao banco por meio do projeto, que contava com uma Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), segundo Costa (2003), subordinaria ao referendo do Banco Mundial para a nomeação do Coordenador.

Com isso, como aborda Sampaio (2009) os serviços de prestação e administração passariam pela lógica de regulação de mercado, que propiciaria a oportunidade em investimentos nas empresas mais “eficientes”. O Estado brasileiro, nesse cenário, regularia e facilitaria os aportes estrangeiros às empresas, com investimentos externos, BID e Banco Mundial e de bancos internos. Essa lógica relegaria os casos de insolvência das empresas resolvidas por meio de privatizações, o que ampliou a participação da atuação de agentes privados no setor e um processo privatista em muitos estados da federação. Esse processo ganha fôlego, caracterizando o tom do ordenamento espacial dos anos 1990 ao saneamento: privado e planejamentos de metas focados nas políticas de privatização e regulação do setor.

Na gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, 1995-2001, o recém eleito presidente conferiu o saneamento à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e o financiamento à CAIXA e ao BNDES. Também atuou na extinção do Ministério da Integração Regional e Bem-Estar Social (MAS). Não apenas a reorganização institucional do arranjo espacial, como a retirada de rubrica do saneamento no Orçamento Geral da União (OGU): “[...] FHC riscou do mapa cerca de US\$ 1,7 bilhões [...] US\$ 773 milhões em saneamento, segundo o Conselho Curador do FGTS, para o ano de 1995, também foi suspensão (Sampaio, 2011, p.77). O governo passou a escassear os investimentos para o

setor, e mais uma vez os cortes e financiamentos propiciaram a alternativa privada para os futuros projetos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Por outro lado, a crise fiscal advinda dos anos 1980 abatia-se nas contas públicas, como analisado pelas transações correntes do balanço de pagamento que se desequilibravam no Estado brasileiro. Segundo Pochmann (2016), isso pois, em virtude de déficits externos na balança de serviços e de comércio, com déficit na conta corrente de US\$ 1,8 bilhões (1994), chegando a US\$ 33,4 bilhões e, em 2002, US\$ 7,6 bilhões. Em uma estratégia de sanar o rombo das contas correntes públicas⁷, combinada com uma maior entrada de Investimentos Externos Diretos (IED), o governo de FHC promoveu os pacotes de privatização dos serviços públicos, dentre eles: energia, gás, telecomunicações e saneamento. Muitos desses setores com propostas de modelagem de negócios do Banco Mundial, este avaliador do crédito pedido pelo Brasil. Nesse momento, se identificam as aberturas para o que Harvey (1996) chamou de “a mudança para o empresariamento na administração urbana”. Um novo “empresariamento”, cujo propósito é a entrada de empresas privadas ao longo dos serviços públicos, como medidas de atração de fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego, privatizando ainda mais os serviços públicos.

Em 1998, com a resolução nº 2521 do Conselho Monetário Nacional⁸, foram vetados aportes a novos financiamentos à órgãos públicos junto ao FGTS, mesmo comprovada a capacidade e seguridade dos investimentos financeiros. Um ano antes aprovaram a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN), redirecionando os investimentos à iniciativa privada, com isso, os fundos de capital privado com acesso às seguintes fontes de financiamento: 1) BIRD e o BNDES, viabilizando a organização das concessões privadas ou privatização dos serviços de saneamento; 2) recursos do BNDES para financiamento das empresas ganhadoras da licitação (advindos do FAT); 3) recursos das tarifas pelos serviços garantidos (Brasil, 2011) . Essas organizações no arranjo financeiro permitiram as empresas privadas adentrarem ao espaço do saneamento e se territorializarem.

⁷ Embora o tema seja precioso para a economia brasileira desse período e seus desdobramentos na política, aprofundaremos as questões da crise fiscal em outro momento. Todavia, é importante salientar, segundo Pochmann (2016), a opção de liberalização comercial e financeira, a conta corrente do balanço de pagamentos voltou a manifestar déficit, e dependia cada vez mais de capital externo: “Entre os anos de 1991 e 2002, por exemplo, a conta corrente do balanço de pagamentos acumulou déficit de 184 bilhões de dólares” (Pochmann, 2016, p.131).

⁸ Para acessar ao documento da Resolução nº2521 de 1998, site: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2521_v2_1.pdf



É nesse momento, como salienta Sanchez (2001) que se atribui a chegada de operadoras multinacionais, sendo Suez, Tractbel, Lyonnaise des Eaux e Vivendi, via programas e financiamentos de fontes como BNDES e CAIXA. O BNDES protagonizou a disposição de recursos no processo de privatização, tornando-se um dos bancos de desenvolvimentismo estatal, ao mesmo tempo que serviu como uma das ferramentas financeiras para a privatização.

Outro flanco das propostas neoliberais da época são as propostas de privatização das companhias e autarquias estaduais. O Banco Mundial apresentou modelagens de arranjos regulatórios para o saneamento, modelos de privatização, a depender dos níveis de envolvimento do setor privado e das condições políticas tais como: autonomia, responsabilidades assumidas, capital investido e duração do contrato foram definidas em oito opções básicas de privatização de serviços (Hespanhol, 2015). Outra instituição aos arranjos espaciais que culminaria de um processo de ordenamento, seria as agências reguladoras. Essa ferramenta apareceu na conjuntura nacional, após os governos neoliberais, sobretudo, nos setores de telecomunicação, energia e transporte, cabendo ao Estado instituir para um ente público a capacidade de fiscalizar e dar “equilíbrio” às falhas que o mercado geraria.

Costa (2003) apresenta que dentro dos discursos oficiais do governo da época era propalado que no Brasil não houve privatização do setor e sim concessões. Todavia, mesmo que não ocorresse as transferências de ativos para as empresas privadas; as concessões, em termos de remuneração do capital são muito semelhantes, pois ambas são modelos direcionados à rentabilidade e geração de lucro das empresas. Dentro dos modelos de concessões implementados nesse período, a **concessão de Margem** apresentou como a mais utilizada, segundo apresenta Hespanhol (2015). Assim, as políticas neoliberais passaram no governo FHC a tônica da privatização, financiando e abrindo a possibilidade de consórcios, empresas e bancos, viabilizando as agendas privatistas do FMI e Banco Mundial.

Conforme Pessanha (2019), as privatizações do período dos fins dos anos de 1990, promoveram várias movimentações de investimento nos mercados financeiros. As autorizações de acesso ao mercado externo de capitais, e sua consequente capitalização mediante a listagem das ações das empresas em bolsas de valores estrangeiras. A principal praça a negociar as ações, a New York Stock Exchange- a bolsa de Wall Street estadunidense- na forma de ADR's (American Depositary Receipt). Esta seguindo com a forma de expressão do capital fictício lastreado com as negociações das ações, ou seja,



seu lastro e “confiança” são as capitalizações a partir das ações negociadas aqui ADS’s, as quais especuladas pela capacidade de extrair renda das empresas, fortalecendo o mercado de capitais brasileiros, uma vez que ele sofria uma crise de desconfiança, como salientado:

No meio de todo esse processo, no final dos anos 90, o mercado de capitais de ações no Brasil passou por grande crise de desconfiança, cujo marco era o número de companhias listadas na Bovespa, que havia caído de 550, em 1996, para 440 em 2001. O volume negociado após atingir US\$ 191 bilhões em 1997 recuara para US\$ 101 bilhões em 2000 e US\$ 65 bilhões em 2001. Além disso, muitas companhias fecharam o capital e poucas abriram (Pessanha, 2019, p.81).

A criação da Bovespa, do que chamou de “Novos Mercados” traduziu esse intento de constituir fluxos de capitais, por meio da utilização da venda de parte do capital social das companhias públicas, no momento que entrassem com lançamentos públicos de ações (IPO-Initial Public Offering-Oferta pública Inicial), o que só se ampliou chegando aos anos de 2000 (Pessanha, 2019). Isso se evidencia com o aumento de lançamentos, entre 1996 e 2003. Nesse período, as privatizações de maior corpo se deram com os bancos estaduais, dentre ele o BANESPA, e a abertura o IPO de capitais da SABESP, 2002⁹, no caso do saneamento.

Ou seja, parte dos ativos públicos alavancaram o fluxo de capitais estrangeiros no país, por meio de privatizações e aberturas de capital das empresas públicas. A capacidade de geração de renda e mercado brasileiro amplo em setores essenciais, tal como a necessidade do saneamento e energia, foram foco em novos arranjos institucionais que territorializa-se esses capitais. A exemplo disso, as grandes CEB’s, cuja arranjo institucional se fazia de sociedade de economia mista, em que o grupo acionário era composto de entes da federação (governo do respectivo estado, municípios e/ou bancos públicos), com a abertura de capital, no entanto, acolheram acionistas privados em seus conselhos de administração. Momentos de privatização de ativos totais, concessões e aberturas de capital são presentes no espaço do saneamento, no qual reflete um arranjo novo para as empresas. Se de uma maneira se faziam em administração direta, autarquias e sociedade de economia mista de gestão pública, após os governos que marcaram a

⁹ Em estudo anterior, no mestrado, estudamos o contexto e as estratégias de privatização utilizadas pelo governo de São Paulo, e pela própria direção da Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo-Sabesp, na qual identificamos as resistências, 3 ações consecutivas de privatização e formas de financeirizá-la.



década de 1990, instauravam-se as empresas com capitais privados e/ou mistos com ações lançadas nas bolsas de valores.

Todavia, em campo institucional é notado nesse período um arranjo espacial que visou reformar o Estado brasileiro, de modo a facilitar a entrada de capitais privados e subsidiados pelos bancos públicos (Caixa Econômica Federal e BNDES) no auxílio das privatizações. O planejamento geral de longo prazo do saneamento deveria atender, bem como a ampliação do seu conceito, foram preteridos pela arrumação de toda a máquina estatal para a entrada seja ele de empresas e/ou capital financeiro. Isso tudo, propiciado pelo esgotamento do Planasa, e mesmo findo, suas características de projeto mais focado para o econômico do que para o social permanecia em continuidade.

Outro processo de reorganização da institucionalidade ocorreu no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), o qual com a criação do Ministério das Cidades, o saneamento ganha dentro dele a Secretaria Nacional de Saneamento e Meio Ambiente (SNSA). O conceito de saneamento ganha uma atenção ao meio ambiente e a políticas mais vinculadas a saúde. A possibilidade de ampliação expressa-se pela rediscussão das atuações do setor não apenas nas cidades, mas também nos espaços rurais. Todas as mobilizações confluíram em uma perspectiva progressista em rediscutir o saneamento de forma mais ampla e abrangente, segue o retorno do planejamento estratégico das políticas públicas. Com o Ministério das Cidades é a retomada do planejamento para o período, que desde o PLANASA não se tinha uma regulação do setor, quando da oportunidade dos governos neoliberais a “ausência” de políticas abriria a possibilidade para as concessões, até então os serviços realizados pelo poder público.

Em sequência de uma perspectiva de planejamento a retoma em políticas de planejamento culminou no estabelecimento de metas, o que ficou evidente por conta dos números do acesso ao direito. No período de 2004, 132,8 milhões de brasileiros tinham acesso à água (72,6%), todavia, isso não se expressava em atendimento de esgoto, com 63,2 milhões, apenas 34%.

Os fundos de financiamento são: o FGTS, o retorno no Orçamento Geral da União, empréstimos do BNDES e CAIXA, além de manter uma receita através das tarifas, suficientes para subsidiar esse investimento. É válido ressaltar que o governo desbloqueou recursos do FGTS, ficando autorizadas novas operações de créditos para a execução de ações de saneamento ambiental, já no início do governo Lula (Sampaio, 2011). Outro financiamento foi o PAC 1, cuja rubrica destinou para área de saneamento R\$ 40 bilhões advindo de R\$ 12 bilhões de recursos orçamentários (66% via Ministério

das Cidades e 33% pela FUNASA), R\$ 20 bilhões de financiamento privado e R\$ 8 bilhões como contrapartida dos Estados e Municípios. Destes, somente R\$2,8 bilhões dos compromissos com recursos não onerosos foram realizados em rubrica orçamentária do PAC.

Em 2004, o arranjo espacial se estrutura para a maior autonomia aos municípios, estes já combalidos pelas medidas que reduziam sua participação (pelo enfraquecimento no acesso aos financiamentos e força de empresas com maior poder econômico, como atravessou do Planasa até o início dos anos de 2000). A metodologia constitutiva de maior participação se deu pelos conselhos e grupos de discussões com a sociedade civil são construídas as propostas de leis tal como o PL nº 5296/2005, que trouxe algumas das pautas de parte dos municípios e ampliação nas ações do setor, tais como:

[...] o PL 5296/2005 trazia inovações conceituais para o setor: o planejamento integrado como instrumento obrigatório; o respeito à titularidade dos municípios e o reconhecimento da autonomia dos estados em instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos para integrar as funções de interesse comum; o resgate dos direitos dos usuários e cidadãos de exercer o controle social sobre os serviços e participar do processo decisório do setor; instituição do conceito amplo de saneamento básico sob a perspectiva de um diálogo articulado com as políticas de habitação, planejamento territorial, uso e ocupação do solo, saúde, ambiente e recursos hídricos (Ministério das cidades, Vol. 4, 2011, p. 51).

Uma das inovações surgidas com a concepção do saneamento ambiental e vinculado a questões de planejamento ao setor da saúde, bem como um direito subjetivo público, “como um direito cujos titulares não são apenas os seus atuais usuários, mas todos os cidadãos, inclusive os que não têm acesso aos serviços” (Britto *apud* Ministério das cidades, 2011, p.46).

Na questão da municipalidade, embora o PL visasse o saneamento público, a equipe da Secretaria de Saneamento do Ministério das Cidades, proporcionou liberdade ao município para escolher as formas de prestação dos serviços. Estas podendo ser:

[...] direta centralizada; direta descentralizada (autarquia ou empresa do titular); gestão associada entre os entes federados; indireta com empresas públicas; indireta com empresas privadas. Para tanto, exigia lei autorizativa que defina os termos para a delegação dos serviços sob qualquer modalidade precedida de audiência e consulta pública, além da necessidade de planejamento, e prevê o enquadramento, como improbidade administrativa, do gestor que delegar os serviços sem cumprimento da lei (Ministério das cidades, Vol.4, 2011, p.53).



O consenso adquirido e o processo de construção pelos conselhos, constitui em outro projeto discutido no senado, via o PL nº 155/2007, que se transformou na Lei 11.445/2007 - Lei Nacional do Saneamento Ambiental. Dessa maneira, via o pacto de conciliação o governo estabelece a lei que seguirá como Plano Nacional do Saneamento Básico (PLANSAB).

Além das posturas de regulamentação outro elemento de gestão é colocado no espaço do saneamento, a Lei nº 11.079 que regulamenta as Parcerias Público Privadas (PPP's). Estas incluíam serviços de saneamento passíveis de constituir parcerias com o capital privado que pudesse acessar aos serviços públicos. Naquele momento, outro arranjo legal, cujos fins foi a alteração jurídica que possibilitaria a entrada do capital privado, ainda com processos de atender a demanda de investimento na expansão dos serviços e sanear as questões fiscais remanescentes dos períodos anteriores.

Os déficits e as dificuldades financeiras desses entes para a gestão do saneamento, foi ampliada a possibilidade da entrada de empresas privadas no atendimento ao serviço de esgotamento e depois apropriado à água. A cada caso a entrada de empresas para estes serviços passaram a exigir volumosos recursos de pouca rentabilidade a empresa, boa parte dos municípios tinham pouquíssimas redes de encanamentos ou estações de abastecimento de água. Assim, segundo o Panorama do saneamento:

A diferença no atendimento, por prestadores de serviço público de saneamento básico, entre os municípios de grande porte populacional e aqueles com menor número de habitantes é um reflexo histórico. No período do Planasa, os municípios, para serem contemplados com investimentos públicos em abastecimento de água e esgotamento sanitário nas cidades, tiveram que conceder a exploração dos serviços às Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAEs), que atuaram onde o retorno financeiro se mostrava mais garantido: as capitais e os municípios com maior população urbana. Os municípios com menor número de habitantes, por proporcionarem arrecadações mais baixas, tornaram-se menos atrativos para os prestadores de serviço em relação à sua sustentabilidade econômico-financeira. A lógica foi e continua sendo de utilizar o subsídio cruzado, de modo que o superávit obtido nos municípios de grande e médio porte possa cobrir o déficit dos de pequeno, de forma que todos os municípios possam ser atendidos com a prestação dos referidos serviços (Ministério das cidades, Vol.4, 2011, p.159).

Nesse sentido, os serviços ficaram pouco atrativos para as empresas privadas do setor, sendo interessante para as Companhias Estaduais em sua execução. Embora a constituição de 1988 tenha concedido a titularidade dos serviços aos municípios, ainda

havia a consolidação de controle das empresas estaduais via monopólio, transformando-as em grandes empresas com finalidades e gestões empresariais.

Ainda que se tenha avanços no segundo governo Lula, o saneamento ainda decorre de um grande déficit. Em relação a isso, amplia-se o interesse da iniciativa privada na construção de projetos com o subsídio do Estado, em uma ampliação dos negócios. Como se nota na afirmação do presidente da ABICON ao pontuar que:

[...] o desafio nesse momento é superar a visão de que nem só setor público ou privado, isoladamente, serão capazes de garantir o avanço do saneamento.

[...]O estímulo e fortalecimento da participação privada no saneamento deixaram de ser uma possibilidade para ser uma necessidade. Estreitar essa relação entre o público e o privado, preservando o direito humano à água e ao esgotamento sanitário, é fazer com que a saúde e o bem-estar proporcionados pelo saneamento avancem” (Lopes, 2020¹⁰).

Com isso, o impulso ao setor privado no provimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda é pequeno. As participações de empresas privadas ainda se relegam a pequenas parcelas do território nacional. No entanto, abre-se para ainda por intensões dos estados em ampliar a participação privada, no caso do mercado de capitais, com as ações das empresas estaduais. As intenções do mercado privado, das empresas do ramo da construção civil e setor financeiro (bancos de investimento e fundos de pensão), construíram condições de maior inserção por meio da transformação de alterações no marco vigente. Para tanto, a derrocada do segundo mandato de Dilma Rousseff (2014-2016) oportunizou a apresentação do projeto que alteraria esse cenário focado.

Ainda com a oportunidade de apresentação do governo de transição de Michel Temer (MDB) (2016-2018), esta pouca força de pauta para as alterações do saneamento, sobretudo nos artigos do arranjo espacial anterior, que fortaleceram as empresas estaduais e públicas. No entanto, no “apagar das luzes” desse governo é- apresentado ao plenário do Senado a proposta de alteração do Marco Legal do Saneamento (Lei nº11.445/07), apresentado pelo Senador Tasso Jereissati (PSBD-CE), projeto nº 868/2018 e depois transformado em PL. nº 4.162/19 no qual era relator e autor da proposta. Em setembro de 2020, aprovado como novo marco regulatório e transformando na Lei nº 14.026/20, com alterações interessantes para o setor privado: extinção dos contratos de programas

¹⁰ Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/opiniao/a-oportunidade-da-parceria-para-universalizar-o-saneamento>, acessado em 2020.

(previsto na lei de concessões nº 8.987/95), criação da regionalização em regiões metropolitanas, Agência Nacional das Águas (ANA) responsabiliza pela regulação nacional de água e esgoto; apresentaram-se como os pontos mais evidentes.

As alterações referentes ao contrato de programas, no caso a sua retirada, segundo Ana Lúcia Brito (2021)¹¹, representa um retrocesso, pois esse mecanismo permitiria que um município concedesse seus serviços às CESB, sem a necessidade de licitação, por ser uma relação entre entes federativos. Essa cooperação permitia que as empresas estaduais investissem nos serviços a partir da arrecadação dos municípios mais ricos para os mais pobres, o que era conhecido como subsídio cruzado (previsto na Lei nº11.445/2007). A extinção desse mecanismo, portanto, inviabilizaria a cooperação, bem como uma pouca atratividade de investimento nos menos atrativos, comprimindo a possibilidade de ampliação do atendimento e condições de captação de recursos para os menores e com pouca infraestrutura.

Outra medida polêmica, é a consideração de regionalização. Com ela, as cidades dividiriam pela capacidade de arrecadação e proximidade geográfica (esta questionável) em blocos. Todavia, cada estado proporcionaria a forma de colegiado para a administração, em que cada cidade de maior influência teria maior capacidade de organização e mando nessa região. Nesse caso, as as políticas focadas àqueles que são sede de Regiões Metropolitanas (RM), seriam os mais beneficiários e controle de bloco.

No entanto, pela diversidade de estruturas, assim salientado por Brito: “*Parece evidente que dificilmente os municípios que já possuem serviços estruturados aceitarão participar de blocos com municípios que demandam investimentos massivos para sua estruturação*” (Britto, 2021)¹². A ordenação dessas regiões suplantará a uma apropriação de fundos e estratégias de arranjos, para os mais ricos, talhando decisões e movimentações políticas da autonomia das menores cidades, influenciando para situações limitantes à autonomia e gerando mais conflitos.

O órgão que ordenaria esse novo arranjo espacial, no campo da institucionalidade, centralizaria decisões de planejamento e metas a serem estipuladas na Agência Nacional das Águas e do Saneamento (ANA), acompanhadas das agências regulatórias estaduais, mas com vistas a seguirem as orientações da escala federal. Essas medidas acoplam ao

¹¹ A proposta de novo marco regulatório para o saneamento: um retrocesso no caminho da universalização do acesso Site: <https://ondasbrasil.org/a-proposta-de-novo-marco-regulatorio-para-o-saneamento-um-retrocesso-no-caminho-da-universalizacao-do-acesso/> acessado: 15/01/2021.

¹² Idem.

espaço do saneamento mais elementos: as agências reguladoras já apresentada no período neoliberal, mas com o vigor da regulação nacional instar e subordinarem a federal. O Marco regulatório, segundo Brito (2020) permeia muito mais as linhas de reforma neoliberal do que a maior de aporte de investimentos com vista a sanear o déficit da população sem acesso. O fim dos contratos de programas, centralização dos arranjos institucionais na ANA, dessa forma, consolidam em ordenamento espacial que:

[...] a lei está alinhada com o projeto político neoliberal iniciado no governo Temer e reforçado no atual governo. Ele passa primeiramente pelo estrangulamento do setor público com a Emenda Constitucional 95, que impõe o teto do gasto público por 20 anos, levando a cortes profundos nos recursos para as áreas sociais incluindo a de saneamento básico. Além disso, estruturou-se todo um conjunto de regras que dificultam o acesso de prestadores públicos aos escassos recursos federais, gerenciados pela Caixa e pelo BNDES. O governo federal entende que os investimentos em saneamento serão alavancados pela participação do setor privado (Brito, 2020¹³).

O novo marco é a expressão da retomada das discontinuidades produzidas em 2007, com retirada de autonomia dos municípios, redução de manobra de investimentos cruzados combinados com o caráter conjuntural de limitação de gastos de investimentos da União em virtude da EC nº95/20. Embora o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) propalasse a ineficiência dos serviços públicos, os serviços de abastecimento são providos pelas empresas de administração pública e sociedade de economia mista. A pesquisas da ONG Trata Brasil¹⁴ em seu ranking posiciona dentre as 15 maiores empresas SABESP, SANEPAR, COPASA, DMAE e SANASA, das quais todas são públicas e de sociedade mista, cujo sócio majoritário das ações é do Estado.

Foi visto anteriormente que os ordenamentos, ora centralizavam as decisões e financiamentos (advindo da política do PLANASA-BNH financiando o SFS), tendo por outro momento, a inércia e crise no ordenamento, paralelismo na gestão entre ministérios; centralidade na política, redução de fontes e preferência ao plano de privatização. Chegando a 2007 se observa uma política compartilhada, organizada por dentro do Ministério das Cidades. Esse processo após 2016, coaduna com as ações neoliberais de redução de manobra de planejamento dos municípios, e redução de investimentos; precarização dos serviços, privatização dos serviços municipais usufruindo do direito de

¹³ Disponível em: <https://ondasbrasil.org/a-proposta-de-novo-marco-regulatorio-para-o-saneamento-um-retrocesso-no-caminho-da-universalizacao-do-acesso/>. Acessado: 15/01/2021.

¹⁴ Site: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Tabela_100_cidades_Ranking_Saneamento_4.pdf. Acesso em 15/01/2021.



autonomia destes. Esses momentos deixaram as marcas de uma configuração mais volátil, como Hespanhol (2015), ou a dialética espacial dos ordenamentos e arranjos espaciais que permeiam o saneamento.

As alterações no quadro de arranjo espacial expresso pelas políticas que o ordenaram, conduziram movimentos de ampliação e retração da autonomia municipal. Estes com aspectos de contenção das verbas, um “vácuo institucional” que propicia a adesão dos capitais privados nos serviços de Abastecimento de água e esgotamento sanitário (Rezende & Heller, 2008), fragilização pelo escasseamento de investimentos federais e estaduais; retomada do planejamento e fortalecimento da participação pública; e, retomada de projetos neoliberais, no bojo do neoprivatismo (Klink, Aversa e Empinotti, 2020), em detrimento a atuação do Estado, fragilização da autonomia municipal pelas regionalizações. Os arranjos espaciais do saneamento são descontínuos e sincopados, e confluíram em diferenciações espaciais, expressos pela desigualdade entre municípios e estados da União.

A formação socioespacial brasileira desdobra-se nos vários contextos políticos que perpassaram o arranjo espacial do saneamento ao longo da realidade brasileira dos últimos cinquenta anos. A compreensão da formação da Sabesp nesse todo é fundamental para os mecanismos espaciais que implicaram na construção de seu território desdobrada de cada arranjo espacial. Para tanto, desdobram-se assim: o arranjo espacial que territorializa a empresa; e os efeitos do “vácuo” de políticas do saneamento, que fomentaram a sua abertura de capital.

1.2 A Formação do Território da Sabesp

A Companhia de Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Sabesp, é constituída no bojo da centralização das políticas oriundas do PLANASA, como característica do arranjo espacial instituído pelo governo civil-militar. A configuração espacial (os elementos espaciais) em acordo com Santos (2021), são os objetos artificiais e naturais que, dessa forma, produzem seu território. Isso perpassado para a empresa, são compreendidos pelos municípios, mananciais e estações de tratamento. Desses organizados a partir dos arranjos ao longo do histórico do saneamento brasileiro, parte integrante da formação socioespacial do país, permearam os ordenamentos no estado de



São Paulo que deram forma e conteúdo a esse território; por esse caminho, portanto, a análise dos momentos que configuraram a gênese e a história.

A formação desse território apresenta formas anteriores ao plano nacional de 1971. Permearam por ele formas de organização desse espaço que coincidiram com a reforma departamental no estado de São Paulo, a qual organizou as instituições jurídicas nos anos de 1940 e 1950, de Repartições de Água e Esgoto (RAE), em Departamentos de Água e Esgoto (DAE). A divisão da administração pública no geral, deu consequência, no período, a separação dos serviços de abastecimento de água e outro para o esgoto, configurando em diferentes e específicas autarquias para os serviços. Esse período sucedeu, como é apresentado em trabalhos anteriores (Sabesp *apud* Gonçalves, 2017, p.141) das companhias que constituirão a Sabesp, em uma personalidade jurídica das autarquias com uma autonomia administrativa e financeira, no âmbito de planejamento e buscar financiamentos sem o cumprimento ou decisão do legislativo estadual.

Os arranjos desde a década de 1940-50, no caso, o departamento de abastecimento de água e esgoto (DAE) atuou nas regiões de maiores concentrações populacionais e, no caso, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), esta que à época já se destacava como a maior concentração populacional e econômica do país. A demanda e aumento populacional impôs ao Estado paulista, uma gerência dos serviços de abastecimento de água e esgoto, com atuação regional, a partir das demandas do processo de metropolização, na capital paulista e nos municípios aos arredores. Nesse sentido da organização departamental, Aversa (2014) afirma a necessidade da criação do departamento Departamento de Água e Esgoto (DAE) para o enfrentamento da evidente precariedade da prestação dos serviços de São Paulo/SP, remontados desde o fim do século XIX. A ausência administrativa, segundo o autor, deu total atuação dos órgãos do estado de atuarem.

Com isso, a chancela de uma maior atuação por conta dos estados permitiu a concentração e centralização no governo de São Paulo, as condições de redução da participação municipal nos planejamentos e execução do saneamento, já se apresentavam antes das empresas de sociedade mistas, criadas para prestação dos serviços.

No contexto das reformas administrativas apresentadas pelo Banco Mundial (vide acima) da implementação das empresas de sociedade de economia mista, acolhidas pelo estado de São Paulo produziram novas prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A Superintendência de Água e Esgoto da Capital (Saec), cuja tarefa de planejamento, operação a distribuição de água no sistema urbano,

estabelecimento de taxas e tarifas e controle para o saneamento. Para o tratamento de esgoto a Sanesp, gerir, tratamento e disposição final de esgotos e operadora. Pelo lado da adução, tratamento de água, a captação se constituiu na Companhia Metropolitana de Água de São Paulo (Comasp), em 1968. A operação das suas ações como o principal detentor, o Estado de São Paulo. Assim, como apresenta Gonçalves (2017, p.142):

A formação do capital inicial da Comasp viera de duas autarquias do Estado de São Paulo: DAEE (81,3%) e do DAE (18,7%). A composição teve a transferência de dinheiro (DAEE) e equipamentos, materiais e bens desapropriados pelo Estado. Graus (1972) apresenta que parte das ações, divididas em 10.000.000 ações ordinárias, foram subscritas em: 8.130.420 pelo DAEE, 1.869.400 pelo DAE e 180 por pessoas físicas. A transferências de afluentes e equipamentos de captação dos rios Juqueri, Capivari-Monos e afluentes serviram de moeda de troca para a compra das ações da Comasp.

Para o arranjo espacial das finanças, também de caráter autárquico, a Fesb (Fundo Estadual de Saneamento Básico, em 1969¹⁵), um fundo estadual que concedia empréstimos para a execução de obras e serviços aos municípios e prestação de assistência técnica. Os bancos de desenvolvimento como o BID e o BIRD repassavam investimento ao fundo estadual (como um FAE, os já nacionalizados fundos estaduais do saneamento), via BNH, para o fundo paulista, que gerenciava.

Com isso, configura-se assim o arranjo espacial das empresas autárquicas em São Paulo, e estabelecendo as atividades do setor se deu da seguinte forma como pontuam Rezende e Heller (2008, p.239):

Comasp: Companhia metropolitana de Água de São Paulo (1968), responsável por 38 municípios da RMSP.

SBS: Companhia de Saneamento da Baixada Santista, 1970; com os serviços de saneamento dos municípios de Santos, Guarujá e Cubatão.

Sanesp: Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo, em 1970, responsável pelo tratamento de esgoto nos 38 municípios da RMSP.

SAEC: Superintendência de Água e Esgoto da Capital de São Paulo (1970), que substituiu o DAE na operação de serviços de água e esgoto.

SANEVALE: Companhia regional de Água e Esgoto do Vale do Ribeira (1972), responsável pela atuação em 20 municípios.

É interessante frisar que a constituição acionárias das empresas estabeleci-
am relações entre as municipalidades da região metropolitana, uma vez que cada uma era
detentora de parte do capital social das companhias. Segundo Aversa (2014) a cooperação
serviam como uma base de relação de sustentabilidade e coordenação de ações de forma

¹⁵ Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/blog/1969/12/28/decreto-lei-n-172-de-28-de-dezembro-de-1969/>
Decreto-lei nº 172, de 28 de dezembro de 1969. Acessado em: 10/12/2023.

mais regionais e integrativas entre municípios do Estado de São Paulo. Com isso, as empresas existentes a integração expressa por acordos de obras e busca de financiamentos consolidava em um verdadeiro arranjo regional e participativo. As relações constatadas por Eros Grau (apud Aversa e Oliveira, 2021) das experiências das sociedades de economia mista, como em destaque em sua apreensão a Comasp, e os municípios se davam pela possibilidade destes em serem acionistas. Uma vez na participação acionária e de controle, empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento eram possíveis (lembrando que os financiamentos eram condicionados às empresas de economia mista), a exemplo da participação municipal na implementação do sistema Cantareira (Aversa; Oliveira, 2021).

Todavia, ainda em Aversa (2014), este salienta que o pacto acima citado é extinto com a fusão das empresas que culminaria na constituição da Sabesp, por conta de uma decisão do BNH na criação das CESB's seguindo a linha do Planasa. Essa atitude repentina e autoritária, que fundiu a COMASP e a SANESP conduziria as outras empresas do estado, a flexionar ao monopólio da companhia estadual, sobretudo aos interesses de captação e abastecimento das áreas estratégicas atendidas, sobretudo nas RM, em detrimento ao interior; conseqüentemente, a força de investimentos e prestação de serviços recaiam às mais bem financiadas estaduais. Esse processo impactaria os serviços nos municípios em gargalos com o deterioramento de seus serviços e a constituição de cedência à recém-criada Sabesp. Portanto, fraturaria a integração e cooperação mais equânime instaurada pelo arranjo anterior.

Em consequência, decorre a caracterização dos conflitos gerados pelo arranjo espacial do Planasa, que a ditadura impôs:

A criação da SABESP foi fundamental na desarticulação das relações com os municípios nas décadas seguintes, uma vez que atuou como parte da estrutura do Estado Burocrático Autoritário. A cooperação até então existente entre municípios e estado na Grande São Paulo, por mais clara e consensual que fosse seu desenho institucional, não se apresentou como fator de dependência de trajetória a restringir a centralização técnico-burocrática do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA (Aversa, 2014¹⁶).

No plano de centralização da organização das empresas estaduais em um único ente, desdobrado no arranjo espacial do PLANASA, consolida em 1973 a Companhia

¹⁶ Disponível em: <https://shcu2014.com.br/territ%C3%B3rio/378.html> . Acesso em: 12/10/2023.



Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), incorporando a COMASP e SANESP, e o patrimônio absorvido da SAEC e parte da SBS, SANEVALE e FESB, estas prestadoras de serviços até 1975. O plano nacional desenvolve o monopólio dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do período por esse processo que fusiona as empresas então existentes e, como identifica Aversa (2014), reduzia ainda mais a relação com os municípios, pois extinguiu os órgãos que diretamente fazem relação com eles. A criação da Sabesp consolidou a ruptura das trajetórias dos municípios e estados na RMSP em cooperação, ou ao menos a construção de uma possibilidade. Todavia, ainda que não extintos as atribuições do saneamento ao município, no caso se mantinha por conta da Constituição de 1967, era constrangida pelo condicionamento de financiamento federal mediante a concessão dos serviços às CESBs.

Com isso, é remanescente e resiliente a atuação das empresas de administração direta e autarquias ainda existentes no estado. E, como viria ocorrer pelo histórico do saneamento, os conflitos perpassam a resistência de autonomia municipal e/ou provisionamentos sob a coordenação do estado de São Paulo via a Sabesp. Os conflitos entre municípios e estado de São Paulo, portanto, assumem um contorno político até mesmo nas nomeações as poderes executivos no período ditatorial, o qual para mitigar os possíveis atritos promulgavam nomeações biônicas, ou seja, designava os chefes do executivo dos principais municípios e cidades-região, como o caso da RMSP (Aversa; Oliveira, 2021) e, com isso, mantinham a sua hegemonia. Além disso, o centralismo nos financiamentos relegados somente às empresas estaduais corroeu a possibilidade de negociação dos municípios. Isso, por meio de barganha de investimentos da União para as localidades mais aderentes a sua hegemonia política e dadas a seguirem os ditames do bloco de poder que instava no governo federal.

Todavia, ainda que tenhamos a descrição dos rebatimentos do arranjo planasiano na expressão dos conflitos entre municípios, Estados e União, é lapidar a sistematização proferida nos estudos de Aversa e Oliveira (2021), para os quais consideram as transformações ao longo da história dos temas que *mutatis mutandis* apresentaram a disputa pela autonomia nos cenários mais variados de tempos e espaços brasileiros em suas políticas de arranjos espaciais.

O território da Sabesp é legatário do arranjo do Planasa. Essas expressões são aparentes na constituição do monopólio que possibilitou a empresa um poder de instaurar sua influência em detrimento à municipalidade, dado a sua extrema capacidade econômica e de provisionamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Vale ressaltar que a fixação da empresa para apenas estes dois serviços, são um resquício estratégico e focado da empresa ao arranjo espacial que lhe produziu. Pois, são essenciais, logo, com mais capacidade de moeda de troca da empresa para os entes municipais. De modo que a Sabesp em seu arranjo espacial constituiu em um processo de anexação e monopolização de todo o processo da cadeia produtiva do abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo, com o passar do tempo, o domínio da companhia ao estado, em detrimento à autonomia dos municípios.

É ontológico de sua estrutura espacial de monopólio, não apenas o natural, mas de estabelecer força e hegemonia entre os municípios via mecanismos econômicos e políticos, limando qualquer participação de gestão, consequentemente, insulando mais ainda à empresa. Contudo, ao invés de assumir a autonomia dos municípios, estes são reféns do monopólio dos seus serviços, financiamentos e infraestrutura. A margem de manobra política da empresa e de tal monta, que o intrometimento no poder local se apresenta até mesmo em cenários de negociação com “executivos biônicos”, tais como era utilizado na ditadura civil-militar, como ao invés de negociar: “[...] [a] Sabesp prefere aguardar a eleição de prefeitos amigos de seu interesse comercial” (Aversa; Oliveira, 2021, p.110) para efetuar sua manobra sem o contraditório.

Como explicitado por Aversa e Oliveira, essas expressões conflitivas espaciais serão condicionantes, ao longo do histórico do saneamento paulista, como marcas no espaço e no tempo do planejamento dos serviços. É nessa produção espacial que os antagonismos são trazidos à baila, como apresentam os autores:

Entretanto, o centralismo burocrático do regime de 1964 não representou a origem de todos os conflitos entre municípios e estados na política de saneamento. Deve-se também considerar a onda neoliberal a partir da década de 1990, que conflagra a tensão histórica entre municipalistas e estadualistas no setor de saneamento em diversos campos de disputa: pelo marco regulatório do saneamento; por recursos de financiamento para os investimentos; pelo modelo de gestão público *versus* privatizado; pela gestão em regiões metropolitanas; e, no caso da RMSP, pela monopolização dos saaes. Já no contexto do neoliberalismo, em que se coloca a possibilidade de participação privada nos serviços municipais e na Sabesp, o conflito assume a forma de concorrência comercial (Aversa; Oliveira, 2021, p.110).

Os conflitos espaciais, assim, expressam o período e as formas de como o arranjo espacial se manifesta, entre municipalistas e União (no contexto ditatorial), ou em privatistas e estadualistas (pós-década de 1990). O que se apresenta é um território com



a capacidade de monopólio e poder dele emanado. Essa complexidade que atinge ao território sabespiano, inclui a contraditória configuração de uma empresa de sociedade mista, que embora seja de administração pública exerce atuação similar as empresas privadas, para as quais o lucro e a garantia do monopólio é fulcral. Todavia, ainda que expresse diferentes momentos de manutenção de seu território, como citado acima, seu traço conflitivo lhe permite a imanente produção de seu território, perpassada pelos arranjos espaciais que grassaram o saneamento: ora desenvolvimentista configurado pelo bloco histórico civil-militar; ora pelas políticas de aniquilamento da participação do Estado e medidas neoliberais. Ainda assim, se configura em um processo dialético e escalar.

É necessário identificar, doravante, as estratégias ou os mecanismos de poder que configuram a produção e a manutenção do território da sabespiano. Como também os elementos econômicos, que caracterizam essa contradição de seu território: empresa sob controle majoritário estatal (Estado de São Paulo acionista com maior controle acionário) e, porém de ação e administração similar à empresas privadas. Para tanto, analisa-se o arranjo espacial que permeou e deu cabo e produção ao território da empresa paulista, e semeou essa outra contradição.

1.3 Arranjo espacial econômico do saneamento no tempo e no espaço, e a produção do território da Sabesp: conflitos do controle da renda.

A centralização de captação de financiamentos em destaque para o Sistema de Financiamento ao Saneamento Básico (SFS) passou a aportar investimentos para a constituição da SABESP, está surgindo como a maior companhia estadual de saneamento do Brasil, recebendo, por conta disso, a maioria das verbas do sistema. Campos (2012), apresenta que 77% dos investimentos nacionais do setor entre os anos de 1973 e 1984, possibilitando que empreiteiras como a Camargo Corrêa, construísse o maior sistema adutor de água, o Sistema de Abastecimento da Grande São Paulo (Sanegran).

A possibilidade de conjugar a associação do capital privado e público nas empresas de economia mista, permitida pela lei nº 200 de 1967, como salienta Gonçalves (2017), beneficiou que em alguns projetos, sejam eles de risco ou precários, o Estado manter-se-ia o maior acionista e garantidor dos negócios de risco, por meio de sua



capacidade de captar financiamentos e recursos de grandes volumes para os empreendimentos e acionistas das empresas mistas. Em menos de dez anos de existência, por conta dos incentivos federais e estaduais às CESB's, a Sabesp contava com 227 cidades sob sua prestação de serviços de abastecimento de água e esgoto.

Com o fim do BNH, em 1986, o setor de saneamento entrou em uma fase de transição e estancamento dos investimentos, desorganizando todos os serviços daquele período. Em recorrência, às CESBs se adequaram em buscar suas receitas com as tarifas próprias e por meio dos investimentos municipais. As desigualdades regionais eram reproduzidas pela pouca capacidade de financiamento de algumas empresas estaduais, territorializadas nos estados mais pobres da federação, ou uma reprodução da relação de desigualdade combinada no espaço, mesmo em estados da federação mais pobres, as companhias que atendiam às regiões metropolitanas eram mais robustas em aportes de investimentos e atendimento à população. Com isso, possibilitando a sobrevivência das CESB entre os períodos de pouco investimento ou planos que se detivessem a manutenção dos serviços.

Acompanhando a tendência nacional de alto endividamento e dependência dos fundos oriundos do FGTS e BNH, a Sabesp, finais de 1980 e 1990 culmina um déficit em suas receitas, em 1995, cuja diferença entre receita operacional e o arrecadado, segundo Gonçalves (2017), redundou na captação:

Para fixar no ano de 1995, a diferença entre a receita operacional e o que foi arrecadado de fato, ainda faltaria R\$ 289.375.000,00 para completar os valores faturados dos R\$ 2,04 bilhões. Segundo o relatório financeiro, a Sabesp, so captou R\$ 496 milhões em notas promissórias registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (Gonçalves, 2017, p.163).

Com esse quadro de endividamento, o cenário interno da empresa começa a passar por reformas de organização, de modo que, o momento refletiu com o fim do plano nacional de saneamento básico (Planasa, de 1971 a 1992). O novo arranjo institucional (arranjo jurídico-político) imposto pela extinção de programas em escala nacional, redundou em um “vazio” no planejamento, acompanhado da proibição de financiamento de empresas públicas, assim, as CESB's buscaram para novas formas de financiarem (Rezende; Heller, 2008; Hespanhol, 2015; Sampaio, 2011).

O cenário de reformas que mais impactaram a Sabesp, decorreu no período de 1995 a 1998. Percorreu conjuntamente à época as privatizações, que se apresentaram com



mais evidência na ação do governo do estado de São Paulo. Dentre as ações ocorreu uma tentativa na venda total dos ativos da empresa, que obteve pouco sucesso, e transcorreu durante o ano de 1995. Em contrariedade a esta ação, setores da sociedade civil: movimentos sociais, sindicatos e partidos de esquerda; mobilizaram-se em uma luta que conseguiu mobilizar boa parte das prefeituras do estado. O que construiu um barramento da primeira onda de privatização da companhia paulista.

Um ano depois, outra intentona do estado de São Paulo para a privatização da empresa. Dessa vez a proposta de um projeto de regionalização que visava o fatiamento da empresa em Unidades de Negócio (UN). Esta perspectiva visava constituir o território da Sabesp em pequenos blocos, dos quais teriam a autonomia de planejar e gerir os negócios, expressando como empresas subsidiárias. Caberia, então, a Sabesp como a figura de uma *holding*. O projeto apresentava grande similaridade com a proposta adaptada à Petrobrás no período. Essa estratégia permitia que o monopólio da empresa ficasse intacto.

Mais uma vez, a parcela que empreendeu as lutas no período anterior, ainda mobilizados, utilizaram a tática de resistência em todo o estado. Por parte dos municípios representados pela ASSEMAE/SP (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento), SITAEMA (Sindicato dos Trabalhadores de Água Esgoto e Meio Ambiente/SP) partidos de esquerda, PCdoB (Partido Comunista do Brasil) e PT (Partido dos Trabalhadores), a movimentação das organizações da sociedade civil e trabalhadores nas câmaras municipais do estado de São Paulo barraram mais uma vez o projeto de fatiamento da empresa (Gonçalves, 2017).

É nesse período que proporcionou a inserção nos contratos entre municípios que concederam os serviços a Sabesp a cláusula de ruptura do certame, em caso de alteração do capital social da empresa. Ou seja, qualquer ação que privatize parte do capital social da empresa, seria expressamente encerrado os serviços, relegando-o a outra companhia. Isso permitia que em situações como estas sejam estancadas, uma vez que qualquer ação desse tipo deixaria o poder local fragilizado e/ou a mercê a qualquer administração de uma ação privada na direção das estratégias de garantir o direito ao saneamento básico a sua população.

Por conta do insucesso das ações anteriores, surge uma nova tática de privatização da Sabesp. Em virtude da resistência de privatização dos ativos, outra alternativa se mostrava mais palatável ao capital especulativo. Uma vez já estabelecida a abertura de mercado de capitais no Brasil, depreendendo a hegemonia financeira, no governo de



Fernando Henrique Cardoso (FHC 1994-1998, 1998-2001), a venda das ações da Sabesp serviu para a inserção do capital privado, no caso predominância financeira, como a expressão da privatização nesse cenário.

Em 1999, a proposta do assim chamado “Parceiro Estratégico” intentaria em reduzir a participação do estado de São Paulo no capital social da empresa, 85,43%; 3,03% DAEE/SP, e 11, 54% para outros acionistas (SABESP apud Gonçalves, 2017); para o projeto 70,05% ficaria para o Governo do Estado de São Paulo e 21,95% com a Companhia Paulista de Administração (CPA), sendo o banco custodiante das ações do estado. Com isso, o processo previa a venda dessa parte ainda minimizada, mas que lhe garantia cadeira no conselho consultivo da empresa. Esta terceira tentativa em menos de quatro anos, é mais uma vez barrada. Por conta da ação de sindicatos, partidos e associações.

Por outro lado, e a necessidade de financiar os investimentos e dívidas, ocorre o lançamento de debêntures, uma vez que é uma possibilidade para as empresas de economia mista, que tiveram uma ampliação de suas dívidas no período. Para tanto, entram em cena outros atores, que embora financiaram o saneamento brasileiro, por intermédio de instituições federais (no caso, BNH), agora diretamente tais como: o BID, e o JBIC (Banco Japonês). Gonçalves (2017, p.178) pontua que:

Nestas transações foram captados o montante de R\$400 milhões, sendo 40.000 debêntures com valor de R\$ 10 mil cada. A emissão realizada em duas séries a primeira de 31.372 debêntures com o —spreadl de 1,85% adicionados ao CDI; e a segunda referente em juros de 13,25% ao ano mais o IGP-M do ano; esses montantes pagos à curto prazo, março de 2007 (SABESP, 2002, p.8). Isso permitirá que ao individuar-se a empresa possa utilizar suas dívidas para a emissão de ações (debêntures) em dívidas e voltar parcelas de seus montantes aos compradores.

Mesmo que as ações visavam em privatizar a totalidade e/ou parte da companhia, ainda é válido ressaltar que a parceria do Estado de São Paulo, ou como acionista colocava a empresa em uma vantagem estratégica. Uma vez que era possível viabilizar negociações de grande monta de capitais com bancos de desenvolvimentos internacionais, por conta do comprometimento do tesouro do estado na ação, bem como a capacidade do governo em negociar planos que derivavam de outros elementos importantes no território da empresa: recursos hídricos, tarifas etc. Assim o fracionamento do capital social da empresa com a venda de ações, entre Estado e capital privado visava uma interessante simbiose. Como também, permitiria um atenuante nos conflitos já consolidados na



sociedade paulista e organizações da sociedade civil, que resistiram aos três eventos de privatização.

Dessa forma, ainda que barrada nos finais da década de 1990, o que Gonçalves (2017) identificou a volta do “Parceiro Estratégico” como mais uma tática de captação do setor financeiro em adquirir parcelas do capital social da empresa. A maior expressão disso, ocorreu em 2003, em que o governo do estado de São Paulo, com o Projeto de Lei nº410/2003, reduziria a participação do Estado em 50% +1% do capital acionário, sendo 49% das ações abertas para as transações nas bolsas de valores. Vale ressaltar, que permitiria ao banco que custodiaria as ações o poder de voto, isso pois, acima de 20% das ações, como é instituído no país pela Comissão de Valores Mobiliários, permitiria uma cadeira no conselho administrativo da empresa.

Em 2002, a abertura de capital ocorre com a seguinte divisão: na bolsa de valores de São Paulo, em Novos Mercados (atual B3), 24,5%; e 24,5% para New York Stock Exchange (NYSE) na forma de *American Depositary Receipts* (ADR). Estas últimas ações lastreadas a partir das ações negociadas na Bovespa, atualmente chamada de B3, a partir das *American Depositary Share* (ADS). Os ganhos de ADS e ADR são atingidos de maneira exponencial, de maneira que: “Para os lançamentos das ADR’s é necessário que se tenha o banco Custodiante das ações, neste caso é o Banco Bradesco S.A. e o depositário, responsável pelos lançamentos em NYSE está a cargo do BNY Mellon” (Gonçalves, 2017, p.185).

Em 2009, após toda a movimentação de papéis que culminou com a crise de 2008 dos Subprime, o cenário econômico global encontrava-se em um estado de incerteza e quebra de confiança. Instituições financeiras ao redor do mundo estavam em colapso, com bancos declarando falência e governos sendo forçados a intervir para evitar um desastre ainda maior. Na revista do Departamento de Água e Esgoto e Energia (DAEE, 2009) a crise mundial se transformaria em oportunidades de captação de fundos, por meio da contratação de financiamentos em infraestruturas absorveriam os então capitais no mercado financeiro mundial a se territorializar no saneamento brasileiro. Uma vez que os contratos de longo prazo, público e mananciais têm os seus retornos garantidos. Para a obtenção desse fluxo de capitais, o governo do estado de São Paulo aprova o fracionamento das ações da empresa (ADS), permitindo a circulação maior e transações. De 2009 e 2008, 227.836.623 (média ponderada da quantidade de ações ordinárias em circulação); para 683.509.869.



A manobra financeira ampliou mais ainda a negociação de ações da Sabesp, como também, garantindo o direito de propriedade da renda da empresa. Pode-se aqui enfatizar a similaridade no fenômeno que conceituado por Esteban Castro e Bakker (*apud* Klink, Aversa e Empinotti; 2020) de Mercantilização local, definindo os direitos de propriedade da água em um bem econômico, com compra e venda de determinado valor; sendo um processo de comoditização específica, que insere a água como um *commodity*. Temos acordo com Klink, Aversa e Empinotti (2020), para quem a questão dos arranjos de direitos de propriedade sobre a água por meio, das empresas é cedida com o *Societarização*:

Societarização (*corporatization*): mudança na estrutura organizacional da prestadora de serviços para empresa limitada (capital fechado) ou sociedade anônima (capital aberto ou fechado), a fim de reorientar os princípios da prestadora dos SAEs no sentido de cumprir a exigência de lucratividade e recuperação plena dos custos. Se a empresa manter o capital fechado composta por sócios públicos detentores de cotas, não há mudança de regime de propriedade. Mas, se a empresa abre o capital, nos limites estabelecidos pela legislação autorizativa, a propriedade dos ativos é alterada. Exemplo, a Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo (SABESP) (AVERSA, 2016). Mais complexa ainda, é a privatização seguida de financeirização das companhias operadoras dos SAEs no Reino Unido a partir de 1989 (Allen *et. al.*, 2013) (Aversa, Klink e Empinotti, 2020, p.41).

Como salientaram os autores acima, a abertura de capital provocou uma reorientação nos rumos da empresa, sobretudo, na finalidade de obter lucratividade; decorrentes da reorganização da propriedade da empresa, que somaria os detentores dos dividendos, que transformaram em sua forma mista com agentes privados (financeiros) e público (o Estado de São Paulo). Os processos de alteração da composição jurídica da propriedade, neste caso da Sabesp, apresentam uma determinante da conjuntura dominada pela acumulação flexível (Harvey, 2004), ou uma hegemonia do capital portador de juros, em seu processo de mundialização das finanças (Chesnais, 2010).

Esse misto é evidente e demonstra uma determinante importante para compreensão da organização do território da empresa, com ênfase na lógica que opera suas ações, dentro do cenário estadual e nacional do saneamento. Ou seja, há um arranjo interno de composição de sua atividade que regularia sua ação. Com isso, os arranjos espaciais políticos e econômicos são expressos na obtenção das rendas tarifárias e ampliação de receitas. É necessário expor as determinantes históricas que levaram à dominância financeira no modo de produção capitalista, e por esse caminho analisar as

determinantes necessárias para a fluidez dos capitais financeiros. Para tanto, se abre para a captação da escala internacional, para depois territorializar no arranjo espacial dos serviços de água e esgoto.

1.4 O território da Sabesp e o arranjo espacial no atendimento no estado de São Paulo.

O contexto dos territórios que assim se configuram, dos atuais 375 municípios atendidos pela Sabesp, são em síntese de um arranjo contraditório que configura, os traços de tempos pretéritos com o fortalecimento da financeirização empossada de poderes monopolistas da CESB paulista e arranjos espaciais coexistindo em conflitos.

Embora tenha se paralisado a intenção de dividir o território da Sabesp em empresas subsidiárias, parte da reforma configurou-a em diretorias regionais, chamadas de Unidades de Negócios. Neste caso, estas unidades foram implementadas em 2009, como forma de organização com o intuito de autonomização das regiões em critérios de estratégias e administração dos serviços de água e esgoto sanitário. E, orientam todo o território da empresa no Estado de São Paulo, como apresentado na figura abaixo (Figura 1).

Figura 1. Unidade de Negócio e diretorias de sistemas regionais, Sabesp (2021).



Fonte: Relatório de sustentabilidade Sabesp, 2021.

O cada “pedaço” desse território é organizada pelo justaposição das cidades por proximidade geográfica e sua capacidade de mananciais e, de maneira evidente, concederem os serviços de abastecimento de água e esgoto à Sabesp. Com isso, cada UN forma uma diretoria de sistemas regionais, as mais interiorizadas; e as pertencentes às regiões metropolitanas, pela complexidade e densidade populacional concentram as



diretorias metropolitanas (centro-capital; leste; norte; oeste; sul), que nada mais que fracionamento e diferenciação da Região Metropolitana de São Paulo.

A diferenciação mais evidente das UN referem-se a aglutinação de municípios rentáveis, em escala regional, com os de menores receitas. Assim, até mesmo pela lógica da empresa, em subsídios cruzados, a possibilidade de oferta de infraestrutura a partir com investimentos oriundos dos mais ricos para os mais pobres. Nesse caso, a diferenciação do espaço ou melhor, das suas municipalidades, atentam-se para a capacidade de geração de receitas. Dessa forma, englobam duas montagens de blocos: com municípios mais ricos e regiões com maior geração de receitas.

A partir do levantamento das municipalidades mais rentáveis, caracterizou as fontes de rendas no estado de São Paulo. É interessante que o ranking das 20 maiores receitas operacionais, em 2021, a Sabesp detém de seis cidades: 1º-São Paulo/SP, 3º Guarulhos, 5º Santo André, 8º Osasco, 14º Diadema e 18º Barueri, presentes na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Nesse ponto há sinais de evidências dos trunfos territoriais da capacidade de rendas nas cidades paulista, e também a presença de outras empresas, públicas e privadas.

Tabela 1 Ranking dos municípios do Estado de São Paulo com maiores receitas operacionais, em 2021.

Posição	Município	Sigla do Prestador	Natureza jurídica	Receita operacional total. (R\$)
1	São Paulo	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	7.246.516.387,35
2	Campinas	SANASA	Soc. de econ. mista com adm. pública	1.059.470.257,84
3	Guarulhos	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	641.037.363,27
4	São Bernardo do Campo	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	505.015.257,40
5	Santo André	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	411.449.201,79
6	Ribeirão Preto	DAERP	Autarquia	397.109.257,53
7	Santos	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	348.274.688,21
8	Osasco	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	343.561.782,76
9	Jundiaí	DAE Jundiaí	Soc. de econ. mista com adm. pública	325.448.238,31
10	São José dos Campos	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	319.710.968,20

11	Sorocaba	SAAE	Autarquia	315.621.483,40
12	Piracicaba	SEMAE	Autarquia	264.995.155,05
13	São José do Rio Preto	SEMAE	Autarquia	260.634.014,18
14	Diadema	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	226.229.129,34
15	Barueri	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	225.266.797,05
16	Praia Grande	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	207.282.270,56
17	Limeira	BRKL	Empresa privada	195.863.385,14
18	Mogi das Cruzes	SEMAE	Autarquia	183.817.521,64
19	Franca	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	174.654.432,84
20	Guarujá	SABESP	Soc. de econ. mista com adm. pública	165.252.634,51

Fonte: SNIS, 2023.

Ainda como uma breve amostragem os espaço do saneamento paulista se tem a constituição por empresas de sociedade de economia mista: Sabesp, Sanasa e o DAE-Jundiaí; vale ressaltar outra empresa, mas que não se destaca em receitas operacionais, Saeg (Companhia de serviços de água, esgoto e resíduo de Guaratinguetá). Dentre as empresas que compõem como elementos do espaço paulista, existem também outras companhias de abastecimento de água e esgoto, de diferentes naturezas jurídicas como as autarquias, os municípios de Ribeirão Preto, Sorocaba, Piracicaba, São José do Rio Preto e Mogi das Cruzes. Em relação a BRKL, ela é uma empresa que provém dos serviços no município de Limeira.

Em foco na Sabesp, seus maiores rendimentos são oriundos da RMSP, a qual ao longo de seu histórico é estratégica para os resultados obtidos nas receitas brutas. No ano de 2021, por exemplo, a região representou 70,71% das receitas brutas da companhia paulista em números absolutos consolidou o exercício de deste ano em R\$ 11,5 bilhões, para os R\$ 4,77 bilhões, nos chamados sistemas regionais que abastecem e tratam o esgoto no interior de São Paulo.

Tabela 2. Receita bruta de serviços de saneamento por mercado geográfico, Sabesp (2021).

	Exercício findo em 31 de dezembro de		
	2021	2020	2019
	<i>(em milhões de reais)</i>		
Região metropolitana de São Paulo	11.529,2	10.722,4	11.849,8
Sistemas Regionais	4.775,0	4.435,4	4.284,3
Total	16.304,2	15.157,8	16.134,1

Fonte: Relatório 20-F (ano de referência, 2021), Sabesp, 2022.

A importância da RMSP se caracteriza pela alta concentração populacional e econômica nacional. A provisão dos serviços gera resultados e receitas que se mantêm em R\$10,72 bilhões (2020) e R\$11,84 bilhões (2019). O ganho de escala, por meio da coesão de 36 municípios que têm seus atendimentos providos pela Sabesp, preservam as altas cifras e a coesão de toda a infraestrutura construída na região.

Os contratos firmados, até 2021, pela empresa se colocam com uma seguridade de previsibilidade em longo prazo. Dos 375 (58% dos municípios do estado de São Paulo, que têm 645) que atuam, 228 municípios têm o prazo de vencimento de 16 a 20 anos e compõem 60% das receitas das empresas, acompanhados de 56 de 26 a 30 anos, e 51 de 21 a 25 anos. Os de menores prazos de vencimentos (20 contratos) e já vencidos (8 municípios), ou seja, demonstra uma seguridade de longo prazo das receitas e capacidade de previsão de receitas futuras, bem como maior domínio de seu território em termos jurídicos.

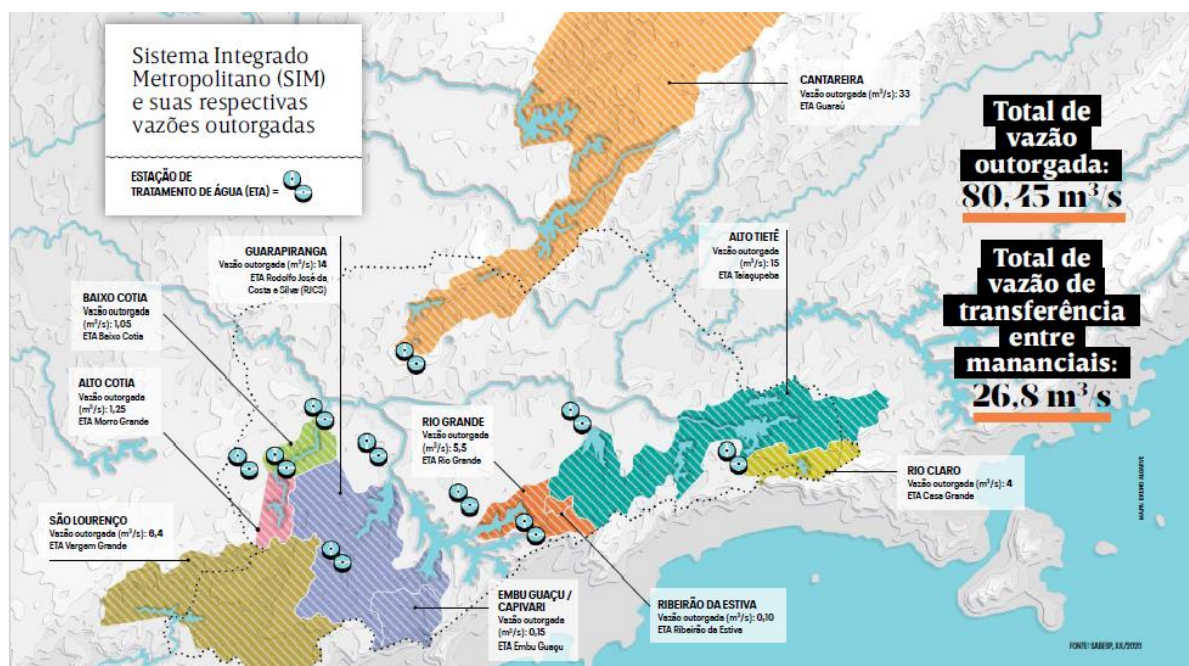
Figura 2- Vencimento de contratos da Sabesp por municípios atendidos pelos serviços de água e esgoto, em 2021.

	Nº Municípios	% Receita
Vencidos	8	0,3
Vencimento de 0 a 5 anos	5	0,9
Vencimento de 6 a 10 anos	20	3,1
Vencimento de 11 a 15 anos	1	0,2
Vencimento de 16 a 20 anos	228	60,0
Vencimento de 21 a 25 anos	51	11,5
Vencimento de 26 a 30 anos	56	13,1
Vencimento de 31 a 35 anos	-	-
Vencimento de 36 a 40 anos	6	10,9
Total	375	100,0

Fonte: Sabesp, 2021. Apresentação

Os sistemas de fornecimento de água na RMSP são os com maiores volumes de água para o abastecimento do território da empresa. O sistema produtor de água da região é composto pelas bacias hidrográficas: Cantareira, Alto Tietê, Rio Grande, Rio Claro, Alto Cotia, Baixo Cotia, Ribeirão da Estiva, Guarapiranga e São Lourenço. A capacidade nominal e outorgada é de 80,45 m³/s (Figura 02). Esses 9 sistemas produtores são integrados por um complexo sistema de adução (Sistema Adutor Metropolitano-SAM). Desses sistemas, em 2020, preponderantes na produção de água alcançam sua hierarquia de produção em Cantareira com 50,5% do fornecimento seguido do Alto Tietê (28,8%), Guarapiranga (8,8%), Rio Grande (5,8%), São Lourenço (4,6%) Alto Cotia (0,8%) e Rio Claro (0,7%).

Figura 3- Sistema Integrado Metropolitano (SIM) e suas respectivas vazões outorgadas, 2021.



Fonte: Relatório de sustentabilidade, Sabesp, 2021.

Com isso, a Sabesp demonstra uma capacidade considerada como a 5ª maior empresa do mundo nos serviços de água e esgotamento sanitário, cujo território se instala no estado de São Paulo, e na RMSP, onde se encontravam técnicas e capitais fixos aderidos pela sua constituição, desde 1973, e a possibilidade de construção de mais investimentos na captação, armazenamento de água e tratamento de água e esgoto. O



arranjo espacial aqui apresenta a concentração das técnicas e adensamento na maior metrópole do país.

Ao longo de seu histórico a companhia absorveu mananciais, estações de tratamento, das antigas estatais, em suas técnicas passadas, o que constituíram em rugosidades. Estes aparelhos fixos que se desenvolveram com o passar dos anos no espaço do saneamento paulista, e a ampliação permitiram a capacidade de investimento futuro, que possibilitaram investimentos que se refletiam na capacidade de constituição e de busca de financiamento nos mercados de capitais (Santos, 1997).

Essas formas constituintes no arranjo espacial do saneamento paulista, com seus objetos espaciais, as infraestruturas, bem como a operações da Sabesp, consolidam em ações que implicam em investimento e grandes negócios para setores financeiros. Assim, a espacialidade dos objetos, constituindo de formas espaciais, que incorporam toda a paisagem do saneamento com suas aduções, estações de tratamento, podem ser transformadas em negócios. Os investimentos em infraestruturas, segundo Purcell, March (2014) identificam como um mercado de investimentos possíveis para a captação de financiamentos e novas inserções de produtos financeiros. Assim, Santos (2014), pontua que através das ações sobre as formas que se organizam as operações, novas ou renovadas, para capitais.

A ação em um contexto de dominância financeira na economia desperta as possibilidades e a análise de sua inserção nas atividades dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nessa hegemonia espacial, seja nos investimentos, ou nos processos de aberturas dos capitais sociais, produtos financeiros permeiam toda as atividades produtivas atuais. No caso da Sabesp, e seus rebatimentos para seu território, a lógica da produção, e seus resultados financeiros são transformados em base de valorização e captação de rendimentos financeiros. Não apenas os seus efeitos se resvalam na transação nos mercados de ações, mas é expressão de seu movimento espacial, incorporando, assim, uma economia política e espacial da água, sendo uma parcela do saneamento a sua expressão nos conflitos espaciais no desenrolar de sua lógica de ganhos exponenciais (Harvey, 2017).



Capítulo 2. As finanças mundializadas e os espaços da financeirização.



O arranjo espacial atual do saneamento incorpora a territorialização de agentes financeiros, que após a década de 1990, adentram às empresas por meio de dividendos, financiamentos e debêntures. Com isso, incorporam à atividade das empresas suas demandas por mais lucro e uma relação cada vez mais íntima em sua estratégia ou regulação de seu território, como no caso da Sabesp, na qual obteve uma maior participação de capital privado (financeiro) em seu capital social. A orientação a uma lógica espacial exponencial da companhia paulista em obter mais municípios.

Embora tenhamos, no Brasil, uma abertura do sistema financeiro, para empresas públicas, por meio de privatizações e/ou aberturas de capitais, a hegemonia do setor financeiro na economia mundial, têm suas raízes crise de 1970, como já salientaram autores como Chesnais (2010; 2012) e Harvey (2008; 2017; 2013). É a partir desse momento da economia mundial que teremos os efeitos, que implicaram na inundação do capital financeiro por todo o globo.

Portanto, é necessário um escrutínio a respeito do processo histórico da financeirização, que por meio dele, se identifique as categorias que expressem essa forma de ser, que forjaram a amplitude do capital monetário, como expressão e mediação dos setores financeiros. É notório como Marx (2017), estabelece os fundamentos de um capital *sui generis*, pois amplia o valor, sem ser produzido, apenas pela sua capacidade de ser capital-dinheiro, ter o seu valor de uso pela capacidade de gerar mais valor. E, com isso, as formas de garantias na formação de rendas para os assim atores do setor financeiro (bancos e fundos de investimento).

Para melhor compreensão a respeito da financeirização e as suas expressões nas empresas de saneamento e o meio ambiente, é necessário desvelar o momento histórico em que a predominância de capitais monetários ou financeiros tem transformado a economia mundial, com seus fluxos de entradas e saídas de capitais. Este sendo um processo, cujos efeitos estão na crise de 1970, como já salientaram autores como Chesnais (2010; 2012) e Harvey (2008; 2017; 2013).

As alterações do modelo fordista com suas características baseadas no consumo e na produção de massa, grandes empresas, metrificação do tempo de trabalho e grandes investimentos em capital fixo, deram lugar para a acumulação capitalista pautada no capital monetário e cada vez mais a flexibilidade de investimentos que podem ou ter um tempo menor de maturação e uma capacidade de deslocamentos para outros espaços.

O presente capítulo pretende não apenas uma contextualização do capitalismo sob a dominância da acumulação financeira, mas do histórico que se desdobrou as categorias



de análise necessária na compreensão dos rebatimentos da financeirização e seus efeitos para o setor de saneamento básico, este ligado às infraestruturas e tão aportados por produtos como debêntures, dividendos e/ou financiamentos.

Os processos que se desdobram no capitalismo atual, e em concordância com Swyngdoun (2004), passam a incorporar os serviços de saneamento básico no mundo nas cadeias de circulação dos capitais financeiros, tornando estes permeáveis, por meio de um processo paulatino de desregulamentação, aos países e territórios dos mais variados no mundo.

Assim, se buscou caracterizar esse período e os condicionantes da migração e escala desses fluxos para os serviços de água e esgoto. E, por meio desse caminho, estabelecer as categorias e lógicas de análise no processo de financeirização desses serviços, que se depreende nos próximos capítulos.

2.1 As finanças mundializadas.

Desde as décadas de 1960 e 1970, segundo Arrighi (2016), o capitalismo passa por um momento decisivo de suas formas de acumulação. Para Harvey (2008), a reestruturação e reorganização é fruto das transformações a partir da crise do fordismo-taylorismo, na qual denominou como acumulação flexível. Compondo no mesmo sentido de análise, Arrighi (2016) denomina os ciclos econômicos com momentos de expansão e estagnação. Nesse cenário, e em outro trabalho, Harvey (2008) identificou, acrescenta em um processo de estagflação do período, no qual possibilita a compreensão das transformações, em complementaridade da incidência de superacumulação de riqueza que geraria processos de excessos de capitais (monetários ou produtivos).

Tais mudanças para Arrighi (2016) e Wallerstein (2003) não são novas para o sistema, e afirmam, como típicos da história econômica do capitalismo (Arrighi, 2016), que acompanharam a expansão dos capitais para os mais variados espaços do globo, sendo, para Chesnais (1995, 1999 e 2010) chamada como mundialização do capital.

Em sua análise histórica de longa duração, Arrighi (2016) compreende essas mudanças a partir da fórmula geral do capital proposta por Marx (2017): dinheiro-mercadoria-dinheiro com mais-valor (D-M-D'). A partir dela, que se alterna os termos da equação em fases de expansão material identificados por um aumento de capital fixo, ou D-M, cujos efeitos são de expansão por todo o globo.

Do outro ponto da equação que é representada por M-D' (Mercadoria-Dinheiro com mais valia), configura na expressão de momentos históricos de acumulação

financeira, sendo uma fase de com destaque para a capacidade de uma “libertação” do dinheiro, cujo valor de uso é ser capital, uma vez que é utilizado para financiar uma produção. A partir da produção a geração de mais valia dentro de um contexto de financeirização é absorvida pelo juro, dessa maneira o ciclo desse capital retorna para a circulação geral, mediada no pagamento ao prestamista, na forma de dinheiro acrescido de mais valia (D-D’). Esse processo é identificado por Arrighi (2016) ao pontuar que:

Nas fases de expansão material, o capital monetário “coloca em movimento” uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dádivas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário “liberta-se” de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, D-D’). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação (DMD’) (Arrighi, 2016, p.6, grifo do autor).

A perspectiva de interpretação proposta por Arrighi (2016) é elucidativa para o atual período e suas combinações de fixidez e fluidez de capital, pois se de um lado a rigidez advinda da instalação de maquinários, fábricas, infraestruturas (arranjos espaciais econômicos), consequentemente provoca uma pouca mobilidade que este tipo de capital permite. Por outro lado, a alta liquidez e flexibilidade oriundas de capitais monetários e dos circuitos financeiros comercializados, possibilita, por meio do investimento a alteração de suas formas (capital produtivo o capital monetário), são de fáceis deslocamentos e necessitam dessa mobilidade. Para Arrighi (2016), as alternâncias se combinam em momentos de busca de maior mobilidade na história, sejam espaciais e temporais; ou outros momentos de fixação de investimentos. Além disso, “[as alternâncias] [...] fazem como um meio para chegar à finalidade de assegurar uma flexibilidade e liberdade de escolha ainda maiores num momento futuro” (Arrighi, 2016, p.5).

Esse mecanismo de alta flexibilidade é utilizado como alternativa para crises, que refletem as expansões do capital em atravessar entraves econômicos conjunturais, cujas expectativas frustradas, são inclinadas as ampliações de sua forma mais líquida, como reforça Arrighi (2016) e Wellerstein (2003), ao pontuarem implícita a escolha da mutação do capital para a forma dinheiro (D-D’ da “expansão financeira”) para períodos de estagnação das taxas de lucros oriundos da produção capitalista. As constantes mutações no sistema atual, como evidencia os mesmos autores acima, são vindouras das décadas de 1970, como período histórico de estagnação e crise, sendo a forma financeira como



hegemônica, em fases do ciclo de acumulação de capital, que constituíram a acumulação pela via D-D'.

A maioria dos estudiosos que se debruçaram nos fenômenos de transformação ocorridas nessa periodização da fase financeira, sugerem uma transição histórica, dentre eles, David Harvey (2004), para quem a racionalização do fordismo permitia o deslocamento de uma massa de capitais que implicam em territorialização de fábricas em outros continentes, como regulação de crescimento e das taxas de lucro, cada crise dependia de uma expansão, que se tornaria crucial de emigração de fluxos de capitais para outros países. Logo, uma necessidade espacial se expressou com o comércio mundial mais intensivo aos investimentos (Harvey, 2004). Além disso, Harvey (2004) evidencia que o escoamento de excedente especializado pela abertura de investimento estrangeiro permitiu que os EUA penetrassem em vários países, reforçando o que já ocorria no Plano Marshal com cadeias produtivas instaladas ao longo do globo, ampliação de capital fixo, e financiamento à países da América Latina para a criação de infraestrutura, por exemplo.

Esse avanço de investimentos permitiria aos EUA o lugar de dirigente hegemônico do sistema financeiro mundial e de capitais produtivos. Arrighi (2016) e em concordância com Harvey (2004) sinalizam que a organização espacial mundial é estabelecida pelas capitais e institutos de financiamento estadunidenses. Para tanto, a expansão dependeu de regimes políticos que estabeleceram ditaduras civis-militares na América Latina, conciliando militares, empresariado e inteligência estadunidenses para manter governos ditatoriais.

O circuito de capitais financeiros encontra o escoamento necessário nas empresas, nos pacotes de infraestrutura e nas políticas institucionais (organização de instituições, programas de saúde, educação e do saneamento), impactando os arranjos espaciais e soberanos dos países, em exemplo latino americanos, por arranjos oriundos dos pacotes do BID, BIRD, FMI e USaid, todos de caris e interesses estadunidenses. Com isso, além dos capitais fixos (máquinas, produtos de bens de capitais duráveis e bens de capitais) há uma expansão financeira, cujo modelo e moeda é o dólar.

No fim da Segunda Guerra Mundial, já estavam estabelecidos os principais contornos desse novo sistema monetário mundial: em Bretton Woods foram estabelecidas as bases do novo sistema monetário mundial; em Hiroshima e Nagasaki, novos meios de violência haviam demonstrado quais seriam os alicerces militares da nova ordem; em São Francisco, novas normas e regras de legitimação do Estado e da guerra tinham sido explicitadas na Carta das Nações Unidas (Arrighi, 2016, p.283).



É importante a apreensão da constituição do dólar como a moeda hegemônica nesse momento, e sobretudo, para melhor compreendermos as ações que levarão à constituição da mundialização das finanças. Para Chesnais (2010), a transformação do dólar como moeda hegemônica, com os fluxos de capitais oriundos do petróleo (petrodólares) é identificada como a primeira fase.

Segundo Chesnais (2005 e 2010), desde Bretton Woods, o dólar como moeda de reserva transacionada nos mercados de créditos entre os países, permitiu sua influência na política econômica estadunidense no mundo todo. A contratação de crédito no período de 1966-1967 condicionou os investimentos de outros países, devedores aos EUA, a capacidade de construir o investimento atrelada à sua moeda a estruturas de endividamento, cada vez maiores para os países dependentes, como da América latina, estes ficaram reféns das ações do FED, por exemplo:

[...] Mas a queda da produtividade e da lucratividade corporativas depois de 1966 marcou o começo de um problema fiscal nos Estados Unidos que só seria sanado às custas de uma aceleração da inflação, o que começou a solapar o papel do dólar como moeda-reserva internacional estável. A formação do mercado do euro-dólar e a contração do crédito no período 1966-67 foram, na verdade, sinais prescientes da redução do poder norte-americano de regulamentação do sistema financeiro internacional (Harvey, 2004, p. 135).

Todavia, essa lógica de acumulação, cujo cenário se apresentou no período de 1965 a 1973, tornou a economia do fordismo e do keynesianismo obsoleta para conter as ascendentes contradições no horizonte. E, propiciou, contraditoriamente as bases das finanças no mundo, como identificada por Chesnais (2010), a constituição da segunda fase, se deve ao fato do fim do câmbio fixo estabelecido pelo acordo de Bretton Woods. O acordo sucumbiu com a desvalorização do dólar, e a troca das moedas lastreadas em ouro para as moedas fiduciárias, bem como a desregulação e criação de um mercado de câmbio.

A oferta excessiva de dólares na economia mundial criou, consequentemente, a superacumulação e inundando-a no mundo, gerando crises como salienta Belluzzo (2009, p.53):

[...] na medida em que uma oferta “excessiva” de dólares brotava do desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos, agora sob pressão de um déficit comercial, Minsky e outros autores sustentam que o *dólar Standard*, à semelhança dos sistemas nacionais, era na verdade um sistema monetário de crédito. Nesse sistema, o déficit global do balanço de pagamento determinava a *quantidade* do crédito e a situação positiva da balança comercial garantia a *qualidade* dos fluxos em dólares colocados à disposição de outros países, empresas e indivíduos.



A excessiva demanda no mundo sem qualquer regulação dos bancos centrais, subsidiou um cenário de super expansão e baixa qualidade do crédito. Segundo Belluzzo (2009), o circuito financeiro mundial passou a funcionar como um sistema de crédito puro, com altas taxas de juros e rolagem e ampliação de dívidas.

Nos anos finais de 1960, compreendendo essa primeira fase ou etapa da financeirização, Belluzzo (2009) identificou o câmbio flexível, e a contradição engendrada pelas funções de meios de pagamentos e de financiamento do dólar e sua função de moeda *standard*, que chegou: “[...] a substituir o dólar por Direitos Especiais de Saque (criados em 1967) emitidos pelo FMI e lastreados em uma “cesta de moedas”(Belluzzo, 2009, p.54). Esta atitude configurou o cenário de instabilidade do dólar e sua capacidade de desvalorização, a ponto dos únicos instrumentos de resposta flexível para as políticas monetárias. Assim, os EUA, imprimiu moeda a qualquer montante para estabilização da economia, originando ondas inflacionárias (Harvey, 2004).

Diante da ação unilateral de rompimento do “*Acordo de Bretton Woods*”, os EUA estabeleceram o câmbio flexível e o fim do lastro em ouro. E, com as intenções de preservar a função de reserva de valor de sua moeda, as taxas de juros foram abruptamente aumentadas. Para os países que tinham transações em dólar, foram forçados a adotar o mesmo regime cambial, gerando mais instabilidade na economia mundial, caracterizando os anos de 1980 e 1990, em suas turbulências globais na economia monetária. Esses efeitos atribuem ao dólar um posto de moeda fiduciária devido à sua ampla difusão na economia mundial do crédito que se constitui no pós- golpe de Paul Volcker, em 1976.

Ao retirar a fixação cambial e o lastro em ouro, o governo de Nixon (1969-1974), conseguiu desvalorizar a moeda perante todas as outras, acarretando uma baixa do dólar e possibilitando que seus produtos e ativos se disseminassem na economia mundial. Para os países do G7, que até o momento faziam competição com os EUA (Japão e Alemanha) tiveram suas moedas valorizadas, e uma abrangente acumulação de capital fixo, esse cenário de desdobrou em uma situação em que estavam: “[...] sobrecarregados com custos relativos de produção marcadamente crescentes[...]” (Brenner, 2003, p.58). A ampla produção derrubou em uma queda de taxas de lucro, ao passo que beneficiaria a indústria de manufaturados estadunidense (embora esta não conseguira voltar as suas taxas anteriores de lucratividade), decorrendo na inundação do dólar na economia mundial.



Esse processo contribuiu sobremaneira para adensar a segunda etapa da financeirização que, segundo Chesnais (2010), às quantidades desses dólares ampliaram ainda mais com a capacidade de negociação propiciada pela avalanche de petrodólares depositados nos bancos londrinos e na bolsa de valores de Londres (City¹⁷).

A partir de 1974, as moedas estadunidenses depositadas passaram a ser recicladas com a capacidade de empréstimos a países do chamado Terceiro Mundo (Chesnais, 2010), conduzindo também à uma subordinação imperialista destes países. Com isso, os bancos fluíam essa massa de capitais a outros espaços, que diferente da recessão e da hiperinflação dos países de economia avançada, valorizavam pela exportação, e/ou investimento direto em seus territórios.

É emblemático esse período com os planos de grandes obras e modelos de instalação de infraestrutura pelo qual passou o Brasil no seu período de ditadura civil-militar. Os Planos nacionais de desenvolvimento em saneamento básico e rodovias, são atrelados aos financiamentos deste momento de turbulência e transformação do capitalismo mundial. Para tanto, os investimentos dos petrodólares tornaram os países cada vez mais dependentes desses fundos, via o endividamento por meio de altíssimas taxas de juros. Os países que se renderam a essa subserviência aos credores internacionais tiveram drásticas consequências para a sua economia nos anos que se sucederam das crises.

A relação entre credor e devedor, este processo usuário como descreve Chesnais (2010), foi a armadilha aos explorados, pois, os países que contraíram dívidas entre 1975 e 1979, enfrentaram uma realidade de taxas de juros flutuante (e altas) com suas dívidas indexadas à dólares, em taxas de câmbio altas. Com isso, inundaram as economias do mundo todo com dólares, o que suplantou a financeirização a partir das dívidas securitizadas.

Para tanto, ainda segundo o Chesnais (2010), a base do endividamento dos países dependentes economicamente, com dívidas securitizadas e transformadas em canais para a valorização por meio do juro e das taxas cambiais, endossou ao capital um outro caminho de reatamento com os ganhos de capitais, sem serem reembolsadas, ou pagas, mas conduzidas a longas negociações de período a período, cuja corrosão de suas economias eram causadas pelas taxas de juros, dessa forma:

¹⁷Criou-se de mercados na City de Londres chamados de *offshore*, considerados mercados interbancários de capitais líquidos, conhecidos como eurodólares.

O aumento simultâneo das taxas de juros e das taxas de câmbio do dólar pelas autoridades norte-americanas entre 1979 e 1981, paralelamente à liberalização dos mercados financeiros e a securitização dos bônus do Tesouro, teve um conjunto de efeitos semelhantes a um golpe de Estado financeiro em favor dos credores, instaurando sua “ditadura”. É nos países economicamente e politicamente dominados que essas consequências foram as mais dramáticas. A multiplicação por três, e mesmo por quatro, das taxas de juro nas quais os valores emprestados devem ser reembolsados precipitou a “crise da dívida do Terceiro Mundo” cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982 (Chesnais, 2010, p.152).

Os títulos dos Tesouros de vários países, por meio de sua securitização são o mecanismo de assegurar e/ou ficam reféns do interesse dos investidores financeiros. Estes negociam, comprando a taxas elevadas e incorporando aos seus portfólios títulos de dívidas, o que desdobra aos países devedores à grandes ditames em suas políticas para estabelecer segurança e retorno a seus credores, não apenas bancos como antes, mas investidores financeiros. As políticas desses países subsidiaram processos privatistas e de política econômica de muitos países; em um traço de política monetária e imperialista aos países devedores. Não por acaso, que muitas políticas a respeito do setor de saneamento público ou mesmo da governança da água se estabelecem em aproximações a monetarização, ou ainda inventariam seus recursos naturais, como a água, no ciclo de capitalização de novos mercados, com as justificações e legitimações em prol do saneamento, aqui no caso, das contas públicas. Situações essas já frisadas por Swyngedouw (2004) ao abordar a inserção dos recursos hídricos nos circuitos de valorização de capitais, como em commodities, por exemplo.

Os fundos financeiros que ascendem nesse momento da década de 1970 são os beneficiários, no que Chesnais (2010 e 1999), chamou de “golpe financeiro de 1979”. Os fundos de pensão se beneficiaram também de todo um pacote de desregulação e liberalização, deixando caminho livre, antes atribuído aos bancos a tarefa de mudança do movimento do dinheiro. Assim, como aborda Chesnais (2010, 1999) é instaurada a “ditadura dos credores”. Neste sentido, as fronteiras entre as funções dos bancos, corretoras, serviços financeiros, financiamento habitacional, crédito ao consumidor, por meio da desregulamentação tornaram-se mais permeáveis; assim como os mercados de ações futuras e dívidas pularam em todo o mundo (Harvey, 2004).

Além disso, as apropriações de dívidas dos países capitalistas afixam o desenvolvimento e a propulsão da escala das finanças no mundo. A securitização dos títulos “da dívida pública dos países capitalistas avançados permitiu aos governos



diminuírem a tributação sobre o capital e sobre a renda das classes superiores e médias” (Chesnais, 2010, p.154).

Com isso, a espacialização da financeirização no mundo, aludida por Chesnais (2010), identifica a inundação do dólar nas economias mundiais, via o câmbio flexível. Destaca-se que, como Chesnais (2010, 2005), Harvey (2004, 2009, 2012) e Belluzzo (2009); longe de imprimir marcos e pontos de início, e mesmo compreendendo como processos, estabelecem as liberalização e desregulamentação de 1979-81 como o nascimento do sistema financeiro mundializado como o conhecemos, com controles de movimentos de capitais no estrangeiro (movimentação de entradas e saídas de capitais):

A abertura externa e interna dos sistemas nacionais, antes fechados e compartimentados, conduziu à emergência de um espaço financeiro mundial. A liberalização e a desregulamentação não suprimiram os sistemas financeiros nacionais. Elas os integram de maneira “imperfeita” ou “incompleta”, em um conjunto que tem muitas particularidades (Chesnais, 2005, p.44).

A inexistência de regulação e a hegemonia dos EUA marcam o período atual de dominância do sistema financeiro (Arrighi, 2016). Se complementa a essa assertiva a frase lapidar da economista Maria Conceição Tavares: “[...] tudo à liberdade de capitais, nada ao trabalho organizado” (1999, p.4). As capitais nas praças financeiras de todo o mundo passaram a se concentrar, na forma de capital fictício e portador de juros, suplantadas pelo juro e pelo câmbio flutuante. Além disso, a falta de regulamentação permitiu a livre decisão dos operadores, cujos julgamentos estão na participação dos países na rede, câmbio e ações.

Os novos sistemas financeiros implementados a partir de 1972 mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, dando muito mais autonomia ao sistema bancário e financeiro em comparação com o financiamento corporativo, estatal e pessoal. A acumulação flexível evidentemente procura o capital financeiro como poder coordenador mais do que o fordismo o fazia. Isso significa que a potencialidade de formação de crises financeiras e monetárias autônomas e independentes é muito maior do que antes, apesar de o sistema financeiro ter mais condições de minimizar os riscos através da diversificação e da rápida transferência de fundos de empresas, regiões e setores em decadência para empresas, regiões e setores lucrativos. Boa parte da fluidez, da instabilidade e do frenesi pode ser atribuída diretamente ao aumento dessa capacidade de dirigir os fluxos de capital para lá e para cá de maneiras que quase parecem desprezar as restrições de tempo e de espaço que costumam ter efeito sobre as atividades materiais de produção e consumo (Harvey, 2004, p.155).

A acumulação flexível e/ou mundialização do capital financeiro, cujas formas categoriais se pautam no capital portador de juros e fictício, o *capital-dinheiro* é o objetivo último de sua valorização, se desdobra em um cenário de instabilidade, desregulamentação e quadros inflacionários decorrentes. Para lidar com essas consequências, a economia mundial passa a desfrutar de mecanismos de absorção de excedentes de moedas, seja em investimentos em infraestrutura ou a busca de novas possibilidades de ativos, no caso, em recursos naturais. O saneamento básico adere a essas perspectivas, unindo ambas. Mas, antes de se adentrar a essa análise, é importante conferir os processos de excesso de capitais, para chegarmos em nossa reflexão dos novos mercados configurados no meio ambiente.

2.2 Problemas de liquidez e papéis em excesso no mundo.

A expansão de formas monetárias de capital (dinheiro) e, por criação de bolhas, das quais o capitalismo financeirizado busca sua valorização, são características contemporâneas, que necessitam de um passo político para se efetivar. Nesse sentido, as reformas neoliberais demonstraram-se como os instrumentos para a efetividade da desregulação dos territórios, aportando novos arranjos espaciais (na esfera política). A abertura dos mercados de capitais em países não-desenvolvidos, dos quais eram alvos em transferências de recursos dos países com abundância de capitais monetários, para as demandas em infraestrutura, assim, combinando as exorbitantes acumulações monetárias à expansão de novos mercados e espaços para a realização/valorização do capital excedente (Harvey, 2008, 2012; Carcanholo, 2010).

O que importa é que, independente dos elementos que constituem essa resposta, a saída da crise para o capitalismo tem que passar, necessariamente, pela criação/ampliação de espaços de valorização para o capital sobrando, ao mesmo tempo em que são elevadas as taxas de mais-valia. Isto propulsiona a lógica fundante do capital: produção crescente de um valor excedente (maisvalia) que, se realizado a uma taxa de lucro razoável, deve ser crescentemente acumulado, recolocando a mesma lógica, em maior magnitude, para adiante (Carcanholo, 2010, p.3).

Diante do exposto, e por meio dessa lógica expansiva do capital, que estabelece uma junção de capitais: produtivos e financeiros e no território, via ações do Estado. Paulani (2021) ao abordar as contribuições de Harvey (2004) para a atuação do capital



financeiro e suas relações, evidencia que tanto o território, quanto a lógica do capital são fundidas no capitalismo contemporâneo, o que era até então opostas. Assim, para a autora:

A partir das últimas décadas do século XIX, com a incorporação das burguesias ao aparelho de Estado, sobretudo na Europa, a lógica do poder se torna capitalista. Isso significa que ganha o proscênio aquilo que ele chama de “ordenações espaço-temporais”, que são os expedientes que visam justamente enfrentar as crises de sobreacumulação (Paulani, 2021, p.87).

Dessa forma, para que a ordenação dos arranjos espaciais se efetive é necessário que o Estado, como agente fundamental da dinâmica do capitalismo global atue no processo de acumulação, ou de maneira econômica por meio, da necessidade de investimento em infraestrutura, ou em políticas de privatização e desregulamentação (Harvey, 2004). Sua ação ativa como foi visto no plano do saneamento brasileiro, o planasa desempenhou para as regulações condições de implementação dos capitais financeiros, via BIRD, FMI e BID, conduzissem os excedentes mundiais a outros países. Com isso, garantiram a existência de negócios, instituições, regras contratuais (Paulani, 2021). Não obstante:

A condição preferida para a atividade capitalista é um Estado burguês em que instituições de mercado e regras contratuais (incluindo as do contrato de trabalho) garantidas e em que criem estruturas de regulação para conter conflitos de classes e arbitrar entre as reivindicações de diferentes facções do capital (por exemplo, entre interesses mercantis, financeiros, manufatureiros, agrários e rentistas). Políticas relativas à segurança da oferta de dinheiro e aos negócios e relações comerciais externas também têm de ser estruturadas para beneficiar a atividade de negócios (Harvey, 2004, p.80).

Ao longo das décadas de 1970 os investimentos, modelos de infraestrutura e organização do Estado aportaram na América Latina como medidas de arranjos espaciais que orientassem as políticas e solução do problema de liquidez no mundo. O aumento dos empréstimos e as medidas adotadas pelos EUA, que levaram a predominância do dólar no mundo, acarretando nas décadas de 1980 e 1990, os arranjos espaciais desenvolvidos nos países de economia dependente, no caso o Brasil, possibilitaram, por meio de programas de empréstimos com as premissas da entrada do capitais financeiros (portador de juros e fictícios) em território nacional.

Essas medidas culminariam na América Latina aportes de financiamentos dos bancos de desenvolvimento internacional, nos quais acarretaram no endividamento dos Estados. Mais tarde, nos anos de 1980, com o processo mais severo de insolvência, legitimou às políticas neoliberais como supostas soluções, com isso, as privatizações ativos consolidados a partir do período de expansão fordista de seus Estados, foram alvos de pacotes e ajustes institucionais, dos quais constituíram em alicerces de arranjos espaciais privatistas.

Nesse contexto compreende-se nas CESB's, como a estrutura espacial e jurídica de economia mista, proposta pelo BID, como sendo o arranjo ideal para a captação de ativos, em sua estrutura de capital social direcionando a tônica, ao setor do saneamento e o financeiro. Estas empresas serviram como os primeiros processos de apropriação de bens naturais, uma vez que seus serviços estão intimamente ligados a eles: água, florestas. Os valores de uso instados, tal como na água, garantem ao negócios segurança em sua taxa de retorno (Lotus, Purcell e March, 2019).

A territorialização nos recursos naturais por parte do setor financeiro, contíguo a um pacote de desregulamentação, transformou-os em negócios, dos quais é possível captar as rendas, estabelecendo a hegemonia e controle da captação de maneira monopolista, a depender dos serviços. As expressões de parte das rendas produzidas pela esfera produtiva são oriundas da extração dos juros e dividendos (créditos ou mercados de ação).

Para tanto, os movimentos de capitais focaram em novos negócios e espacialidades caracterizadas por seus arranjos espaciais (econômico e/ou jurídico-político) em absorver mais “papeis”, ou seja: “[...] como o Fundo Monetário Internacional têm comentado que “o mundo está inundado com excesso de liquidez”, isto é, há uma massa crescente de dinheiro à procura de algo rentável para colocar-se” (Harvey, 2011, p.31).

Por sua característica monetária (dinheiro) observa-se no capital portador de juros, será falado mais a frente, a sua manifestação em dinheiro, com a sua função (dentro de seu valor de uso) de desempenhar-se como capital. Ou seja, por não se valorizar de maneira direta na produção, sua característica, como Marx (2017) denominou de capital *sui generis*, sua autovalorização se dá pelos ganhos com o juro. Este embora seja uma porcentagem (e exponencial) contado a partir do tempo para a liquidação do pagamento, contabilizado dentro do lucro bruto do capital produtivo, esta, sendo sua ligação e dependência, dialética com a produção. Ao emprestar o dinheiro (no caso o prestamista)



é empenhado uma capacidade futura de retorno desse empréstimo, com isso, especula-se a possibilidade de ganho futuro de uma atividade produtiva. É desse movimento de ganhos futuros que abre possibilidades para o surgimento de capital fictício.

As expectativas são negociadas nos mercados de capitais, que se abrem em especulações futuras, por meio da venda de títulos em seus produtos financeiros: debêntures, dividendos, empréstimos, são negociados na bolsa de valores, estes produtos cuja base material é oriunda de empresas com capacidade de rendas, com retornos financeiros garantidos. Nesta contradição em representar como títulos (dívidas ou derivativos) de empresas, mas não gerados na produção, apenas lastreados com a perspectivas de ganhos futuros, o tanto o dinheiro, quanto os papéis derivados dessas transações assumem a representação de puro valor, ou seja, a sua forma fetichizada e autonomizada, uma vez que sua valorização está separada, longe da produção direta (Paulani, 2009). Todavia, dialeticamente, ainda é necessária vinculação a produção. As elucidações de Paulani (2009) sobre o surgimento do crédito e a posição mais complexificada do dinheiro, expressa no capital portador de juros, desdobram-se na capacidade de ganhos futuros, que no contexto, pós-1970, são supervalorizadas. Como elucidado:

Sua libertação total só se dá quando o capital se liberta de si mesmo e se põe como capital fictício. Quem opera essa alforria é o princípio da capitalização, o qual transforma qualquer série de pagamentos, origine-se ela ou não de um capital, em rendimentos provenientes do capital (Paulani, 2009, p.28).

A crise de 2008 é exemplar na conjunção dessas formas sociais mais complexificadas e autonomizadas (capital portador de juros e o capital fictício). A massa de capital fictício superacumulado com a crise da especulação das ações ligadas às empresas de tecnologia, as “*pontocom*”, é identificada por Carcanholo (2011), como o prenúncio de 2008, que a partir delas um redirecionamento de capitais (em crédito e fictício) para o mercado de imóveis.

Dessa forma, o cenário de possibilidade de crescimento é dado pelo fato de uma incapacidade da circulação da economia de absorver os capitais excedentes. Isso exige, sempre, dos capitalistas recapitalizar outros setores e investir em expansão, com novas saídas lucrativas (Harvey, 2011), canalizando uma massa crescente de dinheiro à procura de novos negócios rentáveis.



Por sua autonomização da dimensão material, o capital-dinheiro passa a se multiplicar em sua forma social mais ampla, dinheiro-capital (capital portador de juros). O setor imobiliário foi capaz de absorver essa massa fictícia de capital e lhe dar materialidade nesse período. Por meio dos créditos, por exemplo, cedidos às famílias nas conhecidas hipotecas da casa própria, os certificados de recebíveis imobiliários (CRI), produtos financeiros de renda fixa negociados lastreados nesses financiamentos, se desdobraram em especulação, garantida em renda futura- *spread* -capitalização (capital fictício). A capacidade do capital fictício de multiplicar, fez-se tanto antes, quanto no momento da crise, criando mais instrumentos financeiros: derivativos e CRI lastreados nas hipotecas. A circulação desses capitais abstratos, sem a direta determinação de sua dimensão concreta, serviu como um salto ao precipício. Carcanholo (2011,p.78), apresenta às consequências:

Deve-se acrescentar outro agravante. Em função da expansão dos derivativos financeiros, vários instrumentos financeiros foram criados com base nesses mercados. Assim que os créditos de hipoteca sofrem a desvalorização por conta do estouro da crise, o seu efeito se espalha por todos os seus derivativos, uns em maior grau que outros, contaminando rapidamente os mercados financeiros e todos os agentes que neles estão inseridos. A crise no mercado *subprime* americano rapidamente se desdobra em uma crise dos mercados financeiros internacionais e, como consequência, da economia mundial capitalista.

A contaminação da insolvência e a proliferação de ativos financeiros multiplicaram-se alhures nos quatro cantos do planeta. Dessa forma, a crise se deu pela excessiva valorização e aumento de produtos financeiros (CRI's, por exemplo), com possibilidades de aumento das taxas de lucro, revertendo o seu sinal. Assim, para estancá-la, a desvalorização dos capitais superacumulados apresentou-se como resolução e efeito. A acumulação da forma capital fictícia advindos de títulos financeiros são rendas cujos proprietários, são: bancos, fundos de investimentos e fundos de pensão etc.; que por sua capacidade abstrata e a rápida circulação desses papéis trouxeram aos setores econômicos estratégicos um cenário de destruição. Entre as consequências mais drásticas, foram os aumentos das taxas de juros no mundo.

Antes de maiores catástrofes, os governos intervieram com injeção de dinheiro na economia, monetizando suas dívidas, assim, criando mais papeis para salvaguardar o capital especulativo. Todavia, com as garantias dos Estados a seguridade estava servida de um agente capaz de endividar-se. Essas medidas rebatem nos ajustes dos Estados por meio de reformas tributárias mais severas, aumentando a extração de mais-valia pelo



grande capital, e a ocorrência de parte das dívidas públicas lastreadas nesses papéis ou com ações dos Estado em arcar com os prejuízos do sistema, emitindo dívidas ou injetando mais moedas no mercado. Com isso, os capitais buscam setores com maior apropriação de mais-valia. Implicando em:

Isso implica aumentar sobremaneira a taxa de mais-valia, isto é, a taxa de exploração do trabalho, de todas as formas possíveis, tais como: (i) arrocho salarial puro e simples; (ii) maior destituição de direitos da classe trabalhadora como forma de reduzir o valor da força de trabalho; (iii) prolongamento da jornada e/ou da intensidade do trabalho, sem a correspondente elevação salarial; (iv) avanço na reestruturação produtiva, com implicações sobre a rotação do capital e jornada/intensidade do trabalho (Carcanholo, 2011, p.81).

Dentre esses ajustes espaciais buscados pelos excedentes de capitais, no caso em foco de nosso objeto, está a capacidade de novos espaços de valorização, sejam por meio de privatizações ou abertura de capitais de empresas públicas. A capacidade de mobilidade do capital fictício e portador de juros apresentam necessidades de reformas que possibilitam a territorialização destes, ou mesmo a criação de espaços para a sua circulação, com as reformas garantidas pelo Estado, sendo eles uma instituição é um instrumento inestimável e pertencente à superacumulação fictícia.

Nesse bojo, os recursos naturais são foco em momentos distintos, dependendo da regulação e do arranjo espacial e temporal desiguais. É característico, o aparecimento de propostas de monetização/capitalização de recursos naturais, estes passam ao foco de medidas e reformas, que até então regulamentados por meio de um arcabouço jurídico que lhes garantia a propriedade pertencentes ao Estado. Regulamentação, que passa a obstar a expansão de apropriação, de modo que o controle de seu uso se determina não pelas necessidades e controle da sociedade (por meio de valores de uso concretos). Pelo contrário, o controle ocorre a partir das necessidades de valorização e capitalização, a autovalorização abstrata do valor (capital). Agora, a abstração passa pela infinitude da valorização e a finitude da base material.

Assim, no contexto das consequências contínuas da crise financeira global em 2008 e da incerteza em relação ao valor das ações e outras grandes classes de ativos, como títulos do governo, os investidores foram atraídos pela água, pois ela fornece fluxos de caixa previsíveis vinculados à inflação. em termos monopolísticos (com baixa elasticidade da demanda) que tende a igualar as responsabilidades de longo prazo de certos atores financeiros (Bloomberg, 2007; FT, 2011a,b) (Purcell, 2014,p.14; tradução nossa).

A busca de novos mercados e de rendas a serem apropriadas são as estratégias apresentadas no pós-crise de 2008. Pelo exposto, a capacidade de mobilidade que o capital financeiro (capital portador de juros e fictício) adquire é seu trunfo e flexibilidade para a busca de outros mercados para absorção de papéis e apropriação de rendas adquiridas. Isso possibilitado por sua capacidade escalar que se impõem em outros espaços.

2.3 Os “negócios” financeirizados e o meio ambiente.

Segundo Harvey (2017) a criação de dinheiro sem a vinculação à uma base material, ou oriundo da produção passa por uma característica do capitalismo sob a dominância do capital financeiro. Desse modo, que parcelas significativas de capitais excedentes buscam não o investimento somente na produção, mas em direitos sobre ativos (câmbio, ações, CDO, *swaps*, terras, recursos naturais). Tanto Harvey (2017) quanto, Paulani (2013; 2008), embasados nos estudos do livro três de Marx (2017), identificam o capital portador de juros e o fictício como um capital jurídico, ou seja, um capital que atribui ao seu possuidor (no caso, o prestamista) por meio da propriedade jurídica de um título que lhe garante direitos de rendas capitalizadas, como apresentado por Harvey (2017): “[...]um título de propriedade capitalizada, e seu valor é estabelecido por antecipação de certa corrente futura de rendimentos ou por algum estado futuro de escassez” (Harvey, 2017, p.223).

Com isso, a flexibilidade do capital financeiro pode assumir como títulos de propriedade, seja de dividendos de uma empresa de capital aberto ou as concessões de usufruto de determinado bem, tais como os títulos vinculados a setores de meio ambiente. Os mercados de ações como é o caso dos Environmental, Social and Governance (ESG), que incorporam setores de meio ambiente, tais como os mercados de carbono, e setores ligados aos recursos naturais, são exemplares em títulos adquiridos para negociação de carbonos etc.

Esse novo mercado ambiental que se desenha nas bolsas de valores, despertam a relação histórica da sociedade e da natureza. Sobretudo, por um interesse em investimentos cujos direitos de acesso, viabilizados pelas ações do Estado em atuar em sua regulamentação, e garantia de retornos; são via a propriedade dos títulos, monetizados com os bens naturais. Fraser e Jaeggi (2020), ao debater a relação sociedade natureza, encontra em Jason W. Moore (Moore *apud* Fraser;Jaeggi, 2020, p.113) a contradição histórica dessa relação, na qual em períodos de crise, o capital tende a buscar por uma

“natureza barata”, ou seja, “matérias-primas” cuja a reprodução não é paga pelo capital e seu uso.

Para expandir sua atração nas cadeias de valor do capital, estes recursos merecem uma metodologia que caiba a um processo de inseri-los nos circuitos de capitais, pois são recursos ainda não monetizados e capitalizados. A dificuldade nesse processo é evidente por conta da ausência de métricas que possibilitam compará-los com outras mercadorias, de maneira abstrata, e medi-los por unidades monetárias, e com isso, inseri-los no circuito de valorização da mercadoria. Acrescenta ao escopo da análise, da inserção da natureza ao que as autoras chamam de “zona capitalizada”, a possibilidade de Moore (Moore *apud* Frase; Jaeggi, 2020, p.114) interpretar os avanços as novas naturezas pelos regimes capitalistas. Sob forte influência de Arrighi (2016) e Wallerstein (Wallerstein *apud* Frase; Jaeggi, 2020, p.114), quando estes estabelecem as fases de expansão ascendente do sistema, alternando para a sequência, de estagnação e declínio. Na primeira fase a localização de novas naturezas baratas para a expansão do sistema; já na segunda, as apropriações são capitalizadas e trazidas à esfera monetizada e normalizadas, a ponto de o excedente ecológico diminuir e se exaurir. Os efeitos desse processo geram crises e a necessidade de um novo regime baseado em novas naturezas.

Os recursos hídricos entram em foco, sobretudo nos anos 1990, incorporados aos circuitos produtivos (seja na produção ou nas vendas de ativos) de valor. Swuyngdouw (2004), discutindo a possibilidade de controle dos recursos, seja pela apropriação, propriedade e/ou concessões, ou na modalidade por meios de instrumentos financeiros, no caso dos recursos hídricos, atrelados ao direito de propriedade, dos quais gerem renda, de parte dos capitais sociais de companhias estatais de saneamento. É bastante elucidativa a proposta de interpretação de Purcel, Loftus e March (2019), por meio da tríade: valor-renda-financeiras, em que ocorrem a produção de valor (na atividade produtiva, dentro das empresas de saneamento), a rendas geradas na atividade expressas no lucro do exercício e a aderências de produtos financeiros, como dividendos (financeiras).

Todavia, antes de uma análise econômica é necessário ver o preâmbulo que modulou as leis de países, bem como a cooperação internacional em fomentar a políticas que viabilizaram a interpretação dos recursos naturais como um objeto econômico, cujo valor seria a mediação para a mitigação dos problemas de escassez e desenvolvimentos predatórios. Para a compreensão é necessário que retomemos, as políticas em escala internacional que culminaram nos debates a respeito da monetização dos recursos hídricos, e que ainda deixam marcas para a análise.

Em 1972, a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo tornou-se necessária para a pauta das políticas e aderência ambientais para os diferentes países. A importância é constatada por Leff (2021, p.15) ao enfatizar que:

Esses acontecimentos abriram um amplo debate mundial que conduziu não só ao estabelecimento de políticas ambientais nos diferentes países, como à constituição do campo da ecologia política, no qual se debatem e se confrontam diferentes visões, paradigmas e estratégias de resposta às crises ambientais.

A abertura de um debate que conjuga economia e meio ambiente é sequencial desse processo das conferências, fomentadas pela ONU. Nas décadas seguintes, 1980 e 1990, dentre os temas abordados, a água tem a maior importância, com o reconhecimento das condições de degradação crescente dos recursos hídricos, devido ao uso excessivo e poluidor da indústria e da agricultura. Esse período é marcado pelas preocupações de uma crise ambiental, consequência do avanço do capitalismo e as degradações que a atividade produtiva gerou.

É importante salientar que a produção de valor na sociedade capitalista acontece por um processo em que a natureza é vista como o recurso. Desse modo, Fraser; Jaeggi (2020) afirmam de uma necessidade de historicizar a natureza, pela relação sociedade natureza e evidenciar os pontos de cisão, ora da natureza, ora da sociedade. Isso pois, desmistificaria a natureza como um banco de recursos à produção, uma visão calcada na relação de fontes de recursos inesgotáveis e externos à vida da sociedade. Esse fenômeno implicaria na constituição de uma relação sem respeito aos seus tempos de reprodução e/ou uma utilização crescente. Opera-se, dessa forma, contraditoriamente, um desterro da natureza do campo da economia como um objeto ou insumo (Leff, 2021). Em vista de restabelecer, os vínculos, coadunando com em sua Leff (2021,p.37): “Como resposta a essa crise ambiental, hoje se estabelece o propósito de internalizar os valores e os potenciais da natureza para gerar um processo de desenvolvimento “sustentável”, ou “sustentado”.

A natureza é concebida no capitalismo como uma grande reserva de valor de uso, sendo utilizada como recurso em potencial (Purcell, Loftus e March, 2019; Harvey, 2017; Foster, 2021) nas mais variadas situações. Ao monetizar, metrificar e precificá-la é que a

racionalidade do mercado se apropria, no caso na forma de direitos de propriedade privada, como explanou Harvey (2017) ou pela propriedade do Estado.

A presença dos Estados nesse processo de transformação dos recursos como ativos se apresenta ou por regulações, privatizações e concessões de serviços ao setor privado, uma gama de atuações diretas do Estado em organizar os arranjos espaciais mais favoráveis ao capital e seus excedentes. Essas ações, com isso, efetivam a penetração dos processos de mercado e da valorização no cotidiano das populações. Harvey (2017), alude às intervenções estatais à constituição do comércio de carbono e das compensações ambientais. Ao contrário de Frazer;Jaeggi (2020) em que a utilização de recursos naturais são essenciais, e são os limites das fronteiras da acumulação capitalista, e destrutiva para o meio ambiente quanto para o globo; para Harvey (2017), ainda os limites de uma destruição e esgotamento de recursos são evidentes e nocivos, para este autor, o capitalismo reorienta a sua rota de atuação e transforma a catástrofe em negócios com novas roupagens.

Nesse contexto, que o debate entre economia e ecologia permeiam as conferências de Dublin (1992) e Eco-92 (Rio de Janeiro, em 1992), envolto de uma hegemonia de políticas neoliberais, características dos anos 1990. O tema de monetização dos recursos naturais sob essa influência amplia o conjunto de ações: privatização e mercantilização. Essas medidas são cogitadas como “remédios” necessários para a crise ambiental que se desdobra no horizonte e produziram o discurso aparente de resolução entre meio ambiente e crescimento, por meio de mecanismos postulados no mercado que internalizaram nas questões ambientais nos circuitos de valorização. Como salienta Leff (2021, p.118):

Na perspectiva neoliberal, os problemas ecológicos surgem não apenas como resultado da pressão que o processo de acumulação de capital exerce sobre os equilíbrios ecológicos da biosfera, mas também por não terem sido atribuídos direitos de propriedade e preço aos bens comuns. [...] as clarividentes leis do mercado se encarregaram de ajustar o equilíbrio ecológico, a equidade social e a sustentabilidade ambiental do planeta.

As duas Conferências, Dublin e Eco 92 são lapidares para essa nova tomada de paradigma a respeito dos desdobramentos que confluem na valoração econômica em relação à ecologia. E, com isso, todo um campo que ganha hegemonia embebidos do paradigma da economia neoclássica, alicerçada pelas políticas neoliberais, que fecundam as ações e as dissensões entre a economia e o meio ambiente. É emblemático que existe

um novo paradigma instado em Estocolmo e Dublin e Eco-92; como nos orienta Oliveira (2011):

Se em Estocolmo (calçada parcialmente no estudo “Limites do Crescimento”) [...] ocorreu um desencontro entre economia e meio ambiente, um descompasso entre interesses econômicos e a proposta para o meio ambiente tidas como prejudiciais ao capitalismo, asseveramos que a na Conferência do rio de Janeiro, em 1992, houve o encontro: no Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”, 1987) a proteção do meio ambiente era plenamente exequível à economia, agora sob a égide do neoliberalismo. A suposta remodelação do desenvolvimento perpassa pela possibilidade lucrativa de salvaguardar estoques de natureza (Oliveira, 2011, p.64).

Com Dublin, a hegemonia política do neoliberalismo toma o tom das crises ambientais, de maneira a serem absorvidas as questões ambientais dentro do cenário econômico, ou seja, se antes os limites são postos e intransponíveis, de outro como as da década de 1990, incorporam em métodos econômicos que são o “passaporte” para os circuitos e cadeias de valores. A cada expressão da crise ambiental, como afirma Ribeiro (2008), ao estabelecer os nexos do tratamento do foco da constituída de crise de “*escassez e o mau uso*”, a contradição é posta pelo alarde de riscos, é exemplar o como aborda a declaração, em que:

A escassez e o mau uso da água doce representam uma séria e crescente ameaça ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente. [...] A saúde e o bem-estar humano, a segurança alimentar, o desenvolvimento industrial e os ecossistemas dos quais dependem, estão todos em risco, a não ser que a água e os recursos naturais sejam gerenciados de forma mais eficaz na década presente e nas depois, do que foi feito no passado (Declaração de Dublin sobre água e desenvolvimento sustentável, 1992).

Mesmo com o alarde ao “todos estão em risco” a declaração não manifesta nenhuma das contradições a respeito com as questões da produção capitalista e seu controle metabólico. Pelo contrário, ainda mantém a necessidade de continuar o crescimento da indústria, mas sob a ótica do desenvolvimento sustentável. A conferência produziu um plano de ação e quatro princípios redigidos na Declaração de Dublin, como se apresentam a seguir:

Princípio nº 1 A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente;

Princípio Nº 2 Gerenciamento e desenvolvimento da água deverão ser baseados numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores legisladores em todos os níveis

Princípio Nº 3 As mulheres formam papel principal na provisão, gerenciamento e proteção da água Este papel de pivô que as mulheres desempenham, como provedoras e usuárias da água e guardiãs do ambiente diário não tem sido refletido na estrutura institucional para o desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos.

Princípio Nº 4 A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico (Declaração de Dublin sobre água e desenvolvimento sustentável, 1992)

A conferência do Rio de Janeiro, a Eco 92, promulgou a assinatura do documento conhecido como “Agenda 21”, que em dentre o seu conjunto de diretrizes estabelece, no oitavo capítulo: “*Integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões*”. A partir desses pontos fica explícita a aderência da integração da economia (instrumentos econômicos e os incentivos do mercado), estruturas legais e reguladoras, com o meio ambiente compõem as áreas e os programas que se tornaram paradigmáticos para as próximas décadas. É o momento, como salientou Oliveira (2011, p.64), “[...] houve o encontro: no Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”, 1987) a proteção do meio ambiente era plenamente exequível à economia, agora sob a égide do neoliberalismo.”, logo, a expressão de integração da hegemonia dos mercados com o meio ambiente. Essa forma de “integração” pretende a formulação e prática de determinadas decisões sob a congregação de setores privados e as autoridades locais e com os governos:

A responsabilidade pela concretização de mudanças cabe aos Governos, em associação com o setor privado e as autoridades locais e em colaboração com organizações nacionais, regionais e internacionais, inclusive, especialmente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o PNUD e o Banco Mundial (Onu, 1992¹⁸).

Ainda dentro do pacote da “integração” são os instrumentos necessários para o ingresso dos recursos naturais, por meio dos instrumentos de mercado. As formas de evocar este paradigma para as questões ambientais instarem mais atreladas à capacidade com possíveis ganhos, assim, fomentarem novos mercados. Isso, sem atentar-se para a historização da relação sociedade natureza, como salientam Fraser &Jaeggi (2020), uma

¹⁸ Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protetidas/programas-e-projetos/item/640-cap%C3%ADtulo-8.html> . Acessado em: 10/10/2023.

atitude mais desveladora em seus contatos com a produção capitalista que metamorfoseia a natureza em suporte de valores de uso. E, por meio disso, provocar-se em alterar a política de uso dos recursos, conseqüentemente, repensar-se enquanto sociedade. Dessa forma, o texto apresenta que a ação política se atente para:

[...] transformar em ação as políticas de meio ambiente e desenvolvimento, não apenas por meio de métodos tipo "ordem e acompanhamento" como também enquanto estrutura regulamentadora para o planejamento econômico e os instrumentos do mercado (Onu, Agenda XXI, 1992¹⁹).

As leis e as regulamentações ambientais são importantes, todavia, seu maior instrumento, segundo a Agenda XXI (1992), é a precificação de produtos em risco de poluição, mercados orientados por recursos regulados por meio da escassez, econômicas governamentais que se complementam em determinadas ações com o resultante da ação mais evidente de agentes privados sob o controle do meio ambiente. O mercado aqui é evocado para estabelecer, por meio de sua “mão invisível”, ou conflito de apropriação como o regulador, aderindo a crise ambiental à regulação de mercado como se posta explícita no enxerto abaixo:

O que se necessita é um esforço adequado para explorar e tornar mais eficaz e disseminado o uso das abordagens econômicas e orientadas para o mercado, dentro de uma estrutura ampla de políticas, leis e regulamentações voltadas para o desenvolvimento e adaptadas às condições específicas dos países, como parte de uma transição generalizada para políticas econômicas e ambientais que se apoiem e reforcem reciprocamente (Onu, Agenda XXI, 1992²⁰).

Dessa forma, os preços e os mercados seriam mecanismos de auxílio às decisões e viabilidades de questões de degradação e uso dos recursos pela economia. O estabelecimento de cobranças para setores de uso intensivo, afim de contenção da degradação, como o próprio texto do documento aponta, *“Incorporar os custos ambientais às decisões de produtores e consumidores e com isso inverter a tendência a tratar o meio ambiente como um “bem gratuito”, repassando esses custos a outros setores da sociedade , outros países, ou às gerações futuras”* (ONU, 1992²¹). Assim, manter o uso e as degradações inerentes aos processos produtivos da sociedade, são importantes para autuar as infrações, isso reflete ainda uma prática imediata, e necessária;

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Ibidem.

porém, é necessário que se tenha em vista e se aprofunde para a crítica que desvele a relação fundamental e motriz da integração de sociedade e natureza; ou meio ambiente e economia.

Leff argumenta que é preciso repensar o modelo de desenvolvimento econômico atual, que coloca a acumulação do capital como principal objetivo, em detrimento da preservação ambiental e até mesmo do bem-estar da sociedade. Ele propõe uma abordagem que é mais holística e que leve em consideração não apenas os aspectos econômicos, mas também os aspectos sociais, culturais e ambientais. Além disto, Leff (2021, p.37-38), compreende a integração dos recursos naturais e econômicos e poluição é internalizar por meio de: “[...] custos ecológicos e as preferências das gerações futuras atribuindo direitos de propriedade e estabelecendo preços de mercados para recursos e serviços ambientais”.

Em outro momento é apresentado pelo documento o contexto internacional e nacional, juntamente com uma estrutura jurídica e regulamentadora, as abordagens econômicas voltadas para o mercado podem auxiliar nas relações entre meio ambiente e desenvolvimento: [...] por meio, da adoção de soluções eficazes no que diz respeito à relação custo-benefício, aplicando-se medidas integradas de prevenção e controle da poluição[...]” (Onu, 1992, Art. 8). O controle das ações mitigadoras seria orientado, mediado, pelos custos e orientar os planos futuros com instrumentos econômicos de mercado.

Os instrumentos econômicos de aplicação e fixação de preços são propostos como uma forma de orientarem as decisões para o uso dos recursos. Com isso, a condução de estudos junto a grupos comerciais, industriais e corporações internacionais, em escalas nacionais e internacionais, permeiam toda a construção de políticas vindouras e tributárias à:

- (a) As implicações práticas de rumar para uma política de fixação de preços que incorpore os custos ambientais pertinentes, com o objetivo de contribuir para a concretização dos objetivos do desenvolvimento sustentável;
- (b) As implicações para a fixação de preços de matérias-primas nos casos dos países exportadores de matéria-prima, inclusive as implicações de tal política de fixação de preços para os países em desenvolvimento;
- (c) As metodologias utilizadas para a avaliação dos custos ambientais.
- (f) *Melhoramento da compreensão da economia do desenvolvimento sustentável* (Onu, 1992, art. 8.2²²)

²² Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protetidas/programas-e-projetos/item/640-cap%C3%ADtulo-8.html> . Acessado em: 10/10/2023.



Os debates estabelecidos na Conferência de Estocolmo (1972), abriram duas dissensões entre o meio ambiente e o crescimento econômico. Todavia, essa contradição permitiu uma destilação desses polos paradigmáticos durante os vinte anos mais tarde, que configuraram na ideologia do desenvolvimento sustentável que geraria a geopolítica ambiental no mundo. Segundo Leff (2021), as estratégias do capital ajustaram em um giro as propostas ecologistas para a racionalidade econômica. Nesse bojo, as novas interações com a natureza constituíram em acionar o arcabouço teórico econômico, com isso, uma determinação da racionalidade econômica como a única eficaz para os dilemas que se portavam na conjuntura.

Dessa forma histórica de fomentar o debate e apresentar soluções aos dilemas postos do uso dos recursos naturais, a perspectiva neoliberal estabelece os mecanismos de mercado como mediações para internalizar os dilemas postos até então. A natureza e sociedade é integrada, como salienta Leff (2021), são absorvidas as contradições e a questão ambiental.

Se, nos anos 1970, a crise ambiental levou a proclamar o freio ao crescimento antes de alcançar o colapso ecológico, nos anos de 1990, a dialética da questão ambiental produziu seu contrário: hoje, o discurso neoliberal pretende resolver a contradição entre ambiente e crescimento. Os mecanismos de mercado são postulados como meio mais certo para internalizar as condições ecológicas e os valores ambientais no processo de crescimento econômico (Leff, 2021, p.118).

Nessa perspectiva de práxis estabelecida pelas discussões e métodos dos mais variados de contabilidade ambiental, valoração ambiental, derivados hegemonicamente, a partir da Rio-92 (Eco-92), recolocam o problema em outra perspectiva. O processo de acumulação de capital não é apenas exercido pela utilização, que gera desequilíbrios ecológicos da biosfera, dos recursos naturais; mas como apreende Leff (2021, p.118): “[...] *por não terem sido atribuídos direitos de propriedade e preço aos bens comuns. [...] as clarividentes leis do mercado se encarregaram de ajustar o equilíbrio ecológico, a equidade social e a sustentabilidade ambiental do planeta.*” Pela via de estabelecer a apropriação dos recursos naturais, e deles poderem proferir rendas é que se estabelece novos mecanismos para conseguir a conversão de bens naturais e propriedades que geram formas de rendas.



Segundo Britto e Rezende (2017), a escassez da água é um fator determinante que impulsiona as políticas de mercantilização dos serviços urbanos de abastecimento e saneamento. De acordo com a lógica neoliberal, a eficiência nesses serviços é alcançada por meio da adoção de preços adequados e pela gestão privada das empresas—Além disso, o mercado como equilibrado por agências reguladoras, posiciona o Estado como o mecanismo de equilíbrio desse processo.

Todavia, é necessário antes de medidas mercadológicas para definir e regular as questões de provimento de água à população, realidades de escassez, estabelecer os liames políticos que a relação da sociedade e natureza se impõe, sobretudo, pela desigual distribuição do recurso à população, e os interesses por de trás da precificação e mercantilização dos recursos hídricos. Os delineamentos possíveis de transformá-la em *commodity*, como apresentou os maiores documentos sobre o assunto, vide acima, são mais, em acordo com Swyngedouw (2004), em como uma política conduzirá a preços e mercados futuros de água.

O interesse estratégico dos governos e Estados ainda está voltado para os recursos, como o fornecimento de água e o saneamento básico. Essas atividades estão ameaçadas em processo de privatização, o que depende da organização e do arranjo dos países. Em outros momentos, há uma abertura para o capital social das empresas de água e esgoto. Essa via de privatização é frequentemente usada em empresas de economias mistas, onde a sociedade tende a resistir mais à venda de suas empresas públicas (Hespanhol, 2015).

A geração de renda nos serviços de água e esgotamento sanitário são o foco das finanças, que intentam privatizá-la ou por meio de medidas de total venda de ativos e/ou parte do capital social das empresas. Para tanto, é necessário o controle de parte da propriedade das atividades que geram esse valor, em que pese o debate em como o controle dos bens comuns, neste caso, os recursos hídricos, mantendo o monopólio do Estado ou partilhando com os setores privados são os mais rentáveis e viáveis para a extração de rendimentos, e/ou pela via dos instrumentos financeiros. Afinal, o objetivo desse processo é, como Harvey (2017,p.233) pontua, que após um processo de privatização: “[...] as pessoas são livres para extrair riqueza social da posse de uma natureza mercantilizada, inclusive capitalizando-a como riqueza monetária.”. E, acrescenta como tendência de que:

O poder dos rentistas aumenta porque muitos recursos, sendo encontrado em lugares geograficamente específicos, estão sujeitos à concorrência monopolista e, portanto, à extração de rendas de monopólio. [...] o mundo dos chamados recursos ‘naturais’, são lugares fecundos para uma classe rentista próspera acumular ainda mais riqueza e poder (Harvey, 2017, p.233).

Doravante, é na perspectiva de avanço e monopolização dos recursos naturais que debruça-se em suas modalidades de ganhos, juntamente com a oportunidade de operação garantida pelo Estados, uma vez que são adquiridas pela apropriação dos rendimentos oriundos das atividades produtivas públicas, no caso, com o foco no abastecimento de água e esgotamento sanitário, por meio de captação das receitas e lucratividade que atualmente se apresentam, em nosso caso no cenário da financeirização da “indústria da água” (Purcell, 2018).

2.4 O rentismo hídrico e a captação de rendas: valor-renda-financeiras/contabilidade crítica.

Em um esforço de compreender as expressões e dominância do capital financeiro no cenário contemporâneo, Purcell, Lotus e March (2019) teorizam as formas de rendas e o financiamento dentro das capitalizações, ampliando o entendimento da valorização e dos ganhos por meio da especulação. Assim como em Christophers (2015), cujo escopo de análise caminha para as valorizações de uma mercantilização do risco, os primeiros autores, entram em concordância com a retomada e potencial da teoria do valor marxiana para as análises das finanças. No entanto, o caminho de análise segue em considerar os mecanismos e mercadorias financeiras com seus ganhos, valorizados e captados a partir da produção para o setor financeiro.

Pelo caminho de Purcell, Lotus e March (2019), bem como de Paulani (2016) a teoria das rendas de Marx (2017), auxiliam na interpretação da apropriação da produção do lucro bruto do capital produtivo captados pelo capital portador de juros, e a depender da modalidade de renda financeira, vendida e ficcionalizada nos mercados financeiros. Apresentam-se, assim, como fontes de rendas a partir da captação de seus tipos de formas advindas do capital produtivo (dividendos, créditos). Os autores citados acima, são prolíferos em tratar os agentes financeiros como rentistas, uma vez que captam rendas por meio de seu direito de propriedade, sendo a forma fundamental assumido pelo capital portador de juros e fictício. Para Purcell, Lotus e March (2019), o ocorre uma abordagem

explicativa, evidenciada pela tríade proposta pelos autores: valor-renda-financeiras. Já para Leda Paulani (2016), embora não incorpore a tríade proposta pelos geógrafos anteriores, as formas de propriedade das rendas são formas contemporâneas de operação do sistema capitalista (mercadoria, conhecimento, valor agregado pela marca, financeirização).

No enfoque para as atividades de tratamento de água e esgoto as transformações das estruturas acionárias de algumas das empresas de saneamento brasileiras revelam uma ampliação dos direitos ao lucro e interferência nos rumos das suas estratégias para manterem suas receitas e taxas de lucratividade. No caso em estudo, a SABESP, toda a organização do seu território no estado de São Paulo é conduzida para estabelecer a ampliação desses rendimentos e resultados financeiros, que em muitos casos gera conflitos. A análise das rendas em seu movimento de formas de valor-renda-financeiras (Purcell, Lotus e March, 2019; Paulani, 2016), identificam apropriação e a modalidade de controle privado. A presença das finanças na produção e sua dominância na economia mundial não passaria ileso para o setor de infraestrutura, tampouco para o saneamento, pois estes mantêm suas demandas praticamente inelásticas, como também gozam de um monopólio de seus serviços, adiciona-se à água um bem natural indispensável para a vida.

A renda é um pagamento de uma forma concreta de mais valia sob o comando de uma propriedade (Purcell, Lotus e March, 2019). Ambos os autores nesse momento de definição da categoria estabelecem a propriedade monopolista privada, porém para a presente pesquisa, distinguem-se para o caso das CESB's brasileiras, como uma propriedade de sociedade de economia mista, na qual parcelas do controle social (acionário) mesclam-se sob o direito do capital privado e estatal.

A extração utiliza fontes de rendimentos de propriedade expressas na propriedade de um ativo (capital), como apresenta Marx (1978), sobre as fontes e as formas do rendimento (*revenue*), sendo de diferentes maneiras de manifestação: a terra é fonte de renda fundiária, ou os detentores de parcelas do capital social da empresa. A forma de renda: lucro bruto (MARX, 1978), advindas da atividade produtiva. Como Purcell, Lotus e March (2019) e Leda Paulani (2016), observam os laços congruentes em estabelecer relações da teoria do valor, o que para Harvey (*apud* Purcell, Lotus e March, 2019) são pelas finanças de rendimentos, com isso, repõem a teoria do valor em combinação com a renda e as finanças. Para as empresas de saneamento essa tríade rentista será buscada, como Paulani (2016) interpreta, as movimentações e a análise do capital rentista, em sua proposta, pela diferenciação das categorias que derivam do processo de produção e da mera propriedade:

Consideradas as categorias de renda aqui lembradas (renda diferencial de dois tipos, renda absoluta e renda de monopólio), mais o juro, o lucro, o sobrelucro e o salário, temos então o universo possível de diferentes categorias de rendimento que podem ser teoricamente deduzidas dos princípios básicos da teoria do valor de Marx. De nosso ponto de vista, a divisão que importa fazer entre eles é aquela que coloca, de um lado, as categorias que derivam do processo de produção em si e que têm sua magnitude determinada pela forma de sua condução, e, de outro, as categorias que derivam da mera propriedade e que têm sua magnitude determinada por variáveis que são, na maior parte dos casos, externas a esse processo. No primeiro caso temos o salário, o lucro e o sobrelucro; no segundo, o juro e todas as categorias de renda (Paulani, 2016, p.523).

Todavia, como apresentou Aalbers (2015), o desafio é transformar a categoria de renda, que não apenas reflita ou trate a terra como análise, mas, para além dela, obtendo uma possibilidade de interpretar os fluxos de capitais, extraídos por meio, de instrumentos financeiros para os proprietários do capital portador de juro e fictício (este juridicamente proprietário de parte do capital social). Com isso, temos acordo com Purcell (2019) e Paulani (2016), utilizando a capacidade do rentismo em dragar mananciais de investimentos a partir de negócios de infraestrutura, e no nosso caso, usando uma designação de Purcell, Lotus e March (2019), da *indústria da água*.

As finanças nesse processo assumem as expressões do capital a juro em sua transformação na possibilidade de ganhos futuros. Antes de se apresentar as expressões dessa forma de capital, no âmbito da atividade econômica do saneamento, é necessária uma breve digressão a respeito da categorização do capital portador de juro e o capital fictício para o melhor entendimento de suas expressões e criação do rentismo.

As determinantes são anuladas pelo sistema financeiro por meio de sua representação pelo dinheiro. Este, na sua forma de equivalente universal em que todos os valores de uso se apagam, assim como as diferentes expressões dos capitalistas industriais constituídos dessas mercadorias (Marx, 2017). Se no processo de produção a forma dinheiro é efêmera, no mercado monetário é a expressão do capital, sua forma por excelência. Em termos de abstração, o processo da fórmula geral da circulação e a capacidade de expandir na circulação do capital fica obliterada no resumo da forma: D-D'. Se nas formas anteriores (D-M-D') o processo de compra e venda se efetiva, na forma do capital portador de juros se apaga. “*É fórmula geral é originária do capital, condensado de modo absurdo*” (Marx, 2017, p.441). Este obtém sua valorização como uma fonte autocriadora através do juro, no qual apropria-se de um a parte do lucro (da

mais-valia, retirado do trabalhador pelo capitalista ativo). Particiona dentro do lucro bruto: o lucro que fica retido ao capitalista produtivo e a outra parcela ao prestamista. Com isso, há nesse processo uma cisão qualitativa desses dois sujeitos, por meio da forma fetichista do capital.

Essa capacidade do capital em se tornar uma “coisa separada”, confere-lhe a possibilidade da separação de um lado dos capitalistas monetários e os capitalistas produtivos (industriais e comerciais). A autonomização dessa forma de capital, ainda ligada dialeticamente a produção, permite ao ser emprestado ou investido, render valor ao capital (no caso do setor produtivo) e ao seu proprietário (o dono do capital-dinheiro), assim, há uma cisão entre o ganho empresarial e de juros.

A separação desses dois capitalistas permite uma distinção. O capital produtivo o mais valor e mais trabalho são qualitativos dentro da acumulação capitalista: a jornada de trabalho total, o desenvolvimento das forças produtivas, os recursos naturais, e contém um limite inerente desse processo que pode ocorrer com o esgotamento e/ou sua própria liquidação, limita a quantidade de cada termo acima apresentado. No entanto, o capital portador de juros absorve quantitativamente a mais-valia, ou a sua expressão o lucro, de maneira exponencial, nas palavras de Marx (2017, p.449): “Em contrapartida, se o mais-valor é concebido sob a forma de conceito dos juros, o limite é apenas quantitativo e desafia toda a fantasia.” Ou seja, é o proprietário dos direitos jurídicos sob o capital portador de juros, que qualitativamente atribui os rendimentos a partir dos juros, ou podemos chamá-lo de capital financeiro. E, aquele que utiliza a mercadoria capital na atividade e extrai a mais-valia, obtendo a forma lucro é o capitalista ativo ou em função como apresentou Marx (2017). Dessa maneira, se pode apresentar o germe, categorial do processo de financeirização.

Esses desafios a fantasia como ironizou Marx (2017) são fenômenos da financeirização nos setores da economia, em que, desde a década de 1970, apresentam um crescimento da esfera financeira maior que a capacidade da chamada economia real em absorver capitais monetários. Depreende-se a capacidade de subsumir a produção de mais-valor em escala geométrica, que expõem o máximo do fetiche do capital portador de juros, em ganhos por meio da cobrança de taxas de juros flutuantes ainda maiores. Os limites materiais com o passar dos ciclos de produção tornam-se mais ficcionais à base material do capital. Com isso, esse “puro autômato” (Marx, 2017), tenha a capacidade de absorver a riqueza de maneira mais exponencial no espaço e no tempo.

Os direitos efetivados pelo título de dívida comprados por um capital que lhe proverá ganhos futuros, ou direitos de partilha de rendimentos futuros, são chamados de capital fictício. São aqueles que garantirão, à prazo, um ganho ainda não produzido pelo capital produtivo que serão futuramente apropriados. Essa capacidade de ganhos futuros de direitos em ação ou dividendos, são a derivação de papéis a partir do capital portador de juros que se desenvolvem a partir de juros, garantindo a possibilidade de valorização de um financiamento futuro em que o proprietário desse título terá proventos futuros.

Retomando o caso para o que Purcell, Lotus e March (2019) chama de indústria da água e as extrações da mais valia, dentro da tríade do valor-renda-financeiras, ou seja, a sua financeirização, são as mais variadas formas que ocorre essa busca por fluxos de rendas, ligados a receitas ligados obtidas nas tarifas (Bayliss, 2017 *apud* Purcell, Lotus e March, 2019), extratadas por meio de dividendos e juros, (Allen e Pryke, 2017 *apud* Purcell, Lotus e March, 2019). Com isso, e em base da tríade exposta, a financeirização nesse setor pode ser identificada pela formação dos preços da água (gerando formas de rendas monopolistas) e dos fluxos de receitas (ganhos financeiros) . (Purcell, Lotus e March, 2019).

Será visto nos próximos capítulos as apropriações das rendas captadas pelo juro e dividendos, e como o valor-renda-financeiras possibilitam ganhos. Por essa via, se nota as especulações de ganhos com o preço tarifário e a possibilidade de estabelecer garantias futuras, como a venda de serviços de abastecimento e esgotamento. Dentro do cenário brasileiro as aparências e as capacidades de fluxos das receitas captadas pelo setor financeiro, via juros e dividendos, no caso em foco as companhias estaduais de estrutura de propriedade jurídica de sociedade de economia mista, com frações de seu capital social aberto; como também é identificado na regulação tarifária e os métodos, tais como o *price cap* e *Waac*, como veremos na SABESP.

As companhias estaduais legatárias da concentração e centralização de capital oriunda da ditadura civil militar, permitiram que suas rendas sejam baseadas no monopólio de propriedade. Isso potencializado por deterem um bem em que a capacidade de escassez, pois o serviço de água e esgotamento são controlados por elas (agente econômico) e o Estado, sendo assim, ambos detém o poder de estabelecer o preço pela disposição a pagar daqueles que desejarem obter esse bem (Paulani, 2016). Com isso, o seu estabelecimento não é por meio da competição do mercado, a “*mão invisível*” que se apoia, ou sua eficiência, neste caso em abstrato, nem pelo tempo de trabalho nem socialmente determinado; mas como um preço de monopólio. Paulani (2016), ao citar a

frase de Harvey (2017) é precisa ao estabelecer essa contradição: “*o preço de monopólio cria a renda*” (Harvey, 2017, p.451), ou seja, o preço de monopólio.

Com isso, pode-se traçar algumas linhas gerais, nesse ponto da discussão sobre a renda monopolista, com o enfoque de um lado, ocorre de fato uma degradação e utilização em excesso do bem como recurso, afinal seu valor de uso é imprescindível para a vida e na produção em geral, mas longe de posicionar para a discussão de seu uso e apropriação, e sim para os debates de regulação a partir de sua escassez. Por outro lado, as companhias públicas de sociedade mista de saneamento estabelecem o monopólio natural dos serviços, possibilidades essas de reger, ainda que por regulação de agências, os preços de tarifas.

O caminho teórico traçado por Purcell, Lotus e March (2019) identificam um fecundo terreno para a financeirização da água, na expressão das indústrias do saneamento, em que a tríade valor-renda-financeiras contribuem na análise das suas origens, a partir do lucro dentro de um contexto de geração de valor, ou seja, em ponto de apoio da produção para as finanças. Assim, é salutar como a preocupação de Christophers (2018, *apud* Purcell, Lotus e March, 2019) para o qual são vagas as análises que não tratam a relação do valor (identificado por Marx) e financeirização. Para subsidiar as análises doravante expostas no próximo capítulo, serão observadas as análises dos dados coletados nos demonstrativos de resultados do exercício e balanços financeiros das empresas de sociedade mista de administração pública. Para esse feito, se lança mão do suporte da contabilidade crítica, na qual além das apresentações dos dados contábeis, e de a espacialização, são as paisagens financeiras expostas para o aprofundamento dos arranjos espaciais necessários para manter as metas futuras como as empresas, neste fato em destaque para a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo, a SABESP.

Este esforço surgiu a partir da teoria do valor-trabalho e os desdobramentos para o capital portador de juro e fictício, utilizando as análises dos balanços contábeis, isso subsidiado pela contabilidade crítica. É por meio das leituras dos Demonstrativos de Resultados Econômicos (DRE) e dos Balanços contábeis, que se busca nesta pesquisa as expressões e/ou o modo de se expressar do valor. Ainda que aparente os dados, como um momento de apreensão do fenômeno das apropriações das receitas via juros e dividendos, como Cooper (2015) utilizou de maneira concreta ao estabelecer o capital fictício e suas formas mais concretas: títulos, ações, derivativos e obrigações de garantias futuras-debêntures). Assim, reestruturam as companhias para garantir os ganhos futuros por meio



de seus arranjos espaciais, garantias de acesso à mananciais e população, cujo trunfo se baseia na apropriação desse trunfo territorial.



Capítulo 3. O Arranjo espacial econômico da Financeirização do saneamento.

Neste capítulo, analisa-se as principais fontes de investimentos do saneamento, desde o último arranjo espacial, atribuído à Lei nº 11.445/2007 e suas alterações até 2021.

Mesmo como um segundo e mais modernizador plano do saneamento, os serviços em foco, ainda permanecem resquícios do arranjo anterior, Planasa, sobretudo no provimento de investimentos de fontes próprias, em sua maioria financiamento do BNH; a propriedade jurídica de economia mista e o monopólio natural e das rendas das companhias estaduais. Estes elementos combinados com o vácuo das políticas dos anos 1980, como identificaram (Rezende e Heller, 2008; Sampaio, 2011; Britto, 2010), alicerçaram a financeirização dos serviços de água e esgoto, por meio do processo de endividamento das empresas estaduais, fluxo de receitas tarifárias e a redução dos investimentos de recursos oriundos dos Orçamentos federais e/ou estaduais; que redundaram nesse processo mais diversificado de agentes: bancos de desenvolvimentos, fundos de investimento etc.

Desse modo, depreende-se que as relações desdobradas nesse processo constituinte de um arranjo espacial econômico dos fluxos de capitais monetários, que compõem o cenário da financeirização. Atualmente, são provenientes de diversas fontes, como bancos de desenvolvimento nacionais e públicos, bancos internacionais, aberturas de capital e busca direta de crédito em bancos multilaterais. Essas diferentes fontes estão interligadas no novo arranjo neoliberal, que possibilita a movimentação de capitais e a inclusão dos serviços de água e esgoto nessa nova configuração espacial.

É nesse contexto, que surgem estratégias de privatização e composição de mercado para as empresas de serviços de água e esgoto, como também a abertura para fundos de investimento e de ações. Caracterizado por Bayliss (2014), a expansão das finanças em áreas não financeiras, e os setores que envolvem a água.

Dessa forma, pode se analisar os fluxos de receita da Sabesp examinando seus dados financeiros e comparando-os com os de oito das maiores companhias estaduais, as quais possuem estrutura jurídica de sociedade de economia mista. A partir disso, será elucidado nesta análise a capacidade de geração de renda, fluxos monetários; que são de grande interesse para o setor financeiro. E, que Purcell, Loftus e March (2019), Paulani (2016) estabelecem os elos entre o valor, rendas e finanças que permitem relações entre o capital produtivo (geração de valor), e os mecanismos de extração da renda (juro, dividendos e ganhos de capital).

Seguindo a orientação de Cooper (2015) para quem às necessidades de uma contabilidade influenciadas pelas categorias da economia política permite desvelar os

mecanismos de ganhos das elites rentistas em suas apropriações de rendas, que dão predicado ao arranjo econômico espacial da financeirização. A centralidade espacial é influenciada por sua fonte de recursos, que subsidiaram as estratégias das empresas, de maneira que configuraram novas formas de relação entre as finanças, valor, renda e monopólio do território. Assim, os dados econômicos são a expressão contábil dessa lógica espacial.

3.1 As fontes de financiamento dos serviços de água e esgotamento sanitário.

A inserção das empresas dos serviços de água e esgotamento sanitário nos fluxos financeiros é por conta de sua necessidade de investimentos intensivos em capital, tais como: um fluxo de caixa constante e previsíveis vinculados à inflação, os monopólios naturais que permitem baixas variações de demanda (pouca elasticidade de demanda) e capacidade de arcar com financiamentos à longo prazo, possibilidades de pagamentos e/ou garantidas pelas rendas tarifárias futuras, capital fixo empenhado, e/ou articulação política.

Em um contexto, como salientado no capítulo 1, em que a extinção do BNH (1986) possibilitou na falta de planejamento, combinada com o escasseamento de financiamentos federais, gerando endividamento das empresas, relegou as companhias estaduais a operarem com maior centralidade em seus recursos próprio. Na década de 1990, este contexto corroeu suas receitas, deu orientação em outras formas de captação, no caso, na estratégia por novas formas de crédito, ou aberturas de capitais nas bolsas de valores e lançamento de debêntures; originando em novas fontes de recursos para o saneamento.

Ao caracterizar as origens dos recursos, segundo Plansab (Brasil, 2011), desde o Planasa, as principais fontes de investimento disponíveis para o saneamento básico no Brasil são: I) os recursos onerosos, oriundos de fundos públicos financiadores (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT); II) recursos não onerosos, advindos dos orçamentos dos estados, municípios e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Orçamento Geral da União (OGU); III) recursos provenientes de empréstimos internacionais, contraídos em agências multilaterais de crédito (BID e o Bird; IV) recursos próprios dos prestadores, cujos resultados dos exercícios da atividade, nesse caso, dos serviços de abastecimento de água e esgoto. Com exceção dos dois últimos, é válido ressaltar que os recursos onerosos são operados pela Caixa Econômica Federal no que diz respeito ao FGTS; ficando à cargo do BNDES as



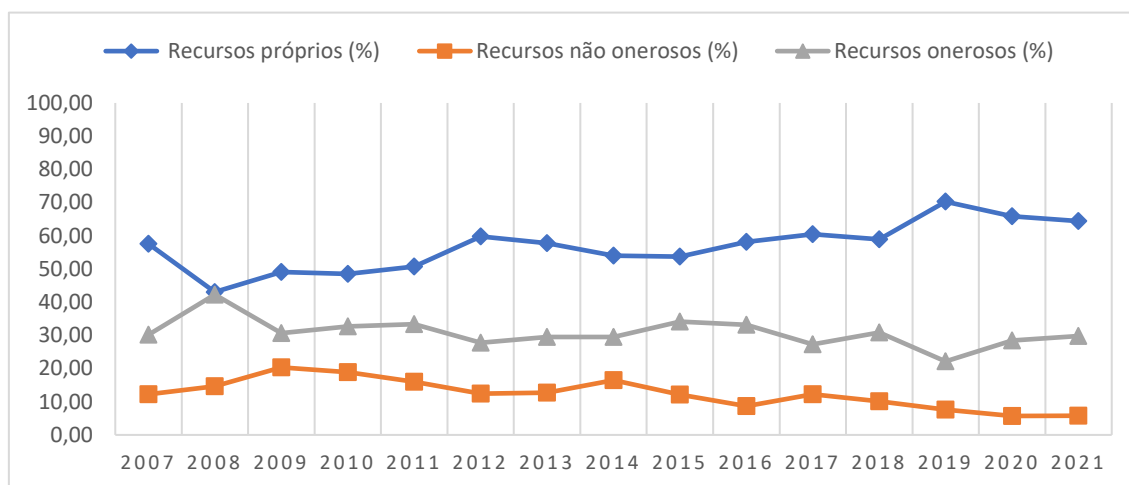
operações pelo FAT. As contratações de empréstimos dessas fontes são de longo prazo, e seus percentuais de juros e outros encargos são mais compatíveis com as taxas de retorno da maioria dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Min.Cidades, 2011). Para outros recursos, como os não onerosos, em que não há previsão de retorno, ou melhor ressarcimento aos cofres da União são gestados diretamente da política federal ou estadual, a depender da conjuntura.

Outros atores entram no espaço do saneamento, como elementos financiadores, pós a abertura da economia brasileira na década de 1990, como são apresentados no documento do BNDES (2021). São recursos provenientes de empréstimos internacionais contraídos junto aos bancos de desenvolvimento internacional: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BIRD), estes presente em vários momentos da história; International Finance Corporation (IFC); KfW Bankengruppe; Japan International Cooperation Agency (Jica).

É importante para a compreensão dos efeitos da volatilidade das políticas de saneamento e situações que propiciaram a predominância dos recursos nos investimentos no saneamento brasileiro e qual seria o mais preponderante. Com isso, é possível identificar a lógica que permeia a financeirização do setor.

No período de 2007 a 2021, a partir do Gráfico 1, é notória a predominância dos recursos próprios do prestador do serviço. Em 2007 e 2008, constata-se a equiparação dos recursos oriundos das empresas e do FGTS e FAT, devido a retomada da Lei nº 11.445/2007 com investimentos do governo federal e novo momento para o planejamento, combinado com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Todavia, esse foi o único momento de equiparação dos dois recursos. Na comparação dos anos, em 2019 obteve-se a maior participação, com aproximadamente R\$ 10,5 bilhões, representando em valores relativos, 68,2% (Brasil, 2020 a), com queda para os anos seguintes: 2020, 64,3%; 2021, 64,2%. Em números absolutos, R\$ 10,5 bilhões (2019), R\$ 8,6 bilhões (2020) e R\$ 10,7 bilhões (2021). Ainda que 2020 tenha se estabilizado em termos relativos da participação de recursos próprios, em 2021 os totais se destacaram, em valores: R\$ 15,5 bilhões (2019), R\$ 13,3 (2020), R\$ 16,7 bilhões (2021).

Gráficos 1. Participação das fontes de investimento no saneamento no Brasil, 2007-2021(preços de 2021).



Fonte: SNIS, 2021.Elaboração própria.

É relevante identificar a preponderância dos recursos próprios no financiamento do saneamento. Já era uma iniciativa, desde o Planasa, que as empresas do ramo obtivessem condições de autossutentação financeira. Embora seja salutar essa iniciativa, com a volatilidade de planejamento federal/estadual as receitas das empresas preponderaram não por um sucesso da medida. Mas, sobretudo, por conta da redução de investimentos da União para as empresas públicas, como vimos no período do governo FHC e no fim do BNH (em 1986) ampliaram mais ainda a margem da utilização de recursos próprios para os investimentos em suas atividades, que legou somente aos balanços das empresas o provisionamento dos serviços.

Dessa maneira, identifica-se que a maior fonte de renda, no país, para os investimentos no saneamento é oriunda de recursos próprios (Tabela 2). É em grande parte da captação de recursos (para investimento) das empresas a capacidade de garantias a partir das tarifas cobradas à população (no caso da SABESP, em 2019, 64% de sua receita provém das tarifas), bem como a busca por fontes nos mercados de capitais.

Tabela 3. Participação dos investimentos no setor de saneamento (água e esgoto) no Brasil (2017-2021).

Ano	Recursos próprios (%)	Recursos não onerosos (%)	Recursos onerosos (%)
2017	58,7	14,1	27,2
2018	57,6	11,8	30,6
2019	68,2	9,2	22,5
2020	64,3	8,7	27
2021	64,2	8,5	28,3

Fonte: SNIS, 2022

Dentre os dados acima apresentados, a redução dos recursos não onerosos se apresenta em maior destaque. Em menos de 4 anos (2017 a 2021), as porcentagens caíram de 14,1% para 8,5%, uma diferença de 5,6%. Esse período perpassa pelos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), cuja redução dos recursos oriundos da União refletem a postura dos governos mais aderentes às políticas neoliberais, das quais imperam a austeridade para investimentos públicos tais como saúde, educação e saneamento. É válido ressaltar, que as medidas que imperavam nas atividades em relação à água, sendo tanto no setor do saneamento básico, quanto do meio ambiente foram alvo de estratégias para a inserção do mercado e/ou setor privado. Para tanto, as porcentagens diminutas de recursos não onerosos, advindos da União também refletem a caracterização de investimentos mais da captação por meio das empresas.

No entanto, o diferencial nesse período em relação ao momento dos investimentos direto da União deveu-se ao investimento com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II), cujas linhas para o saneamento foram fundamentais para a ampliação da rede de atendimento no Brasil. A evidência da importância do PAC para o saneamento se fez anterior aos dados expostos acima, em que obteve um desvio na tendência de redução dos recursos não onerosos no ano de 2008. Neste, ocorre uma equiparação dos recursos próprios e os onerosos, que em números absolutos, alcançaram as seguintes cifras: os valores oriundos das empresas chegaram a R\$2,25 bilhões, e os contraídos de empréstimos onerosos, R\$2,21 bilhões. Em termos relativos 40,2% (recursos próprios) e 39,36% (recursos onerosos), significando as captações do PAC (Brasil, 2008):

O valor total dos investimentos em 2008 superou o de 2007 em R\$ 1,4 bilhão, correspondendo a um incremento de 32,7%. Tal crescimento sinaliza que as contratações referentes ao PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal, começaram a aparecer nos números dos investimentos efetivamente realizados. (Brasil, 2008, p 11).

O Plano de Aceleração ao Crescimento (PAC) é presente nos balanços das empresas estaduais (Sabesp, Copasa, Sanepar, Embasa para citar algumas) até 2016, quando as medidas de contenção de gastos do Governo Federal em virtude de uma mudança na política de investimentos em capital fixo, dentro da contenção de gastos em investimentos de infraestrutura são limados, em virtude da Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos. Este outro fato, requer um adendo, pois, a redução expressiva nos investimentos públicos a partir da Emenda Constitucional nº95 de 8 de julho de 2016, conhecida como a PEC95, ou do “*teto de gastos*”, congelou a alíquota de investimentos, o que rebateu para o setor de saneamento por mais de 20 anos. É importante salientar que essa medida é constituída como uma maneira de condicionar os gastos em outras áreas do orçamento (saúde, educação e saneamento), para o comprometimento ao pagamento de juros da dívida pública.

Esse impacto é apresentado pelo artigo do BNDES (2021), em que o escasseamento dos recursos não onerosos permite que o setor tenha apenas aquelas empresas que conduzem suas atividades somente com recursos próprios. Assim, “[...] *percebe-se que as empresas que realizam investimentos são justamente aquelas capazes de gerar receitas próprias e de acessar os mercados de crédito e de capital*” (BNDES, 2021, p.21). Dessa maneira, o estancamento de recursos oriundos da União rebate nos serviços de água e esgoto como um indutor de busca para financiamentos a partir de fontes próprias.

Tabela 4. Participação das fontes de recursos no investimento total, 2007-2021(%).

Período	Recursos próprios	Recursos não onerosos	Recursos onerosos
2009-2019	56,61	13,43	29,96
2007-2021	57,13	12,37	30,51

Fontes: Elaboração própria com dados do SNIS. Elaborada a partir do estudo BNDES, 2021.

No período de catorze anos, o montante de 57,13% dos recursos próprios demonstra a predominância da geração de receitas, e condições de caixa suficientes das empresas para arcarem com os custos de suas operações. Na questão dos recursos não onerosos, na primeira série histórica chegou-se em 13,43% da participação dos recursos para 12,37%; uma queda representativa, em termos de política da União de investimento e plano. Em partes dos recursos onerosos um aumento de 0,56% representando a participação de bancos de desenvolvimento no cenário desses serviços.

Vale ressaltar, que as maiores CESB conseguem por meio de suas receitas próprias, porém não é a realidade para a maioria das estatais brasileiras, combatidas pela falta de política mais sólida de investimento. Por conta disso, em alerta feito pelo BNDES (2021) da baixa capacidade de algumas empresas de contrair crédito, com os bancos públicos, demonstra que das 26 empresas estaduais existentes no país:

[...] há empresas que precisam de aportes mensais de seus estados controladores para dar conta de obrigações correntes de custeio. Mas há também 13 empresas que acessam recursos de financiamento nos mercados privado e público, por meio de suas tarifas. Dessas 13 empresas, três em particular são de capital aberto (Sabesp, Copasa e Sanepar3) (BNDES, 2021p.20).

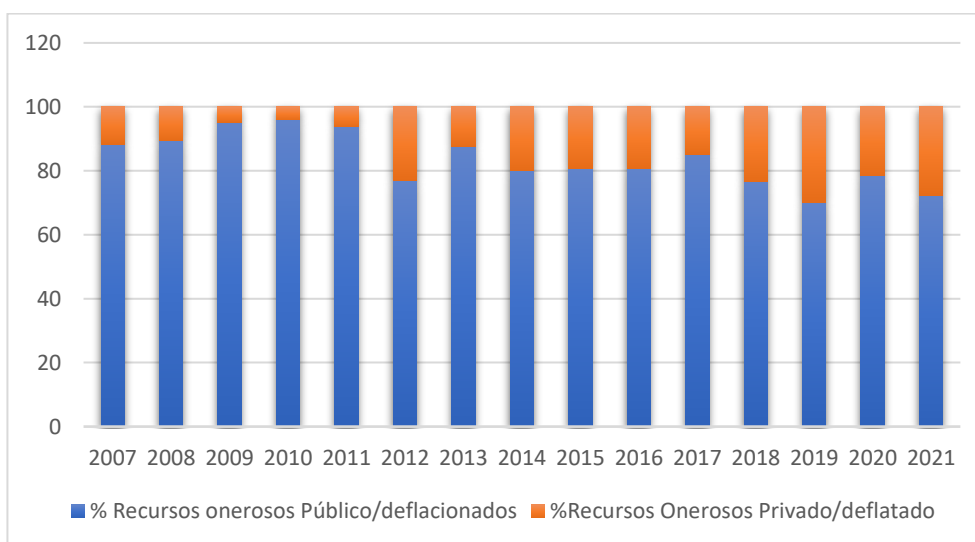
A constatação do BNDES (2021) é relevante para o cenário de busca por fontes de financiamento, ou como apresentam os autores de diversidade de investimentos. Todavia, o estudo não relata o histórico de descontinuidade de política e investimento dentro dos arranjos espaciais que foram constituídos no Brasil para os serviços de água e esgoto. É necessário, não apenas uma distribuição de investimentos para cada empresa, colocando apenas o paradigma via economia, mas uma solução política que estabeleça a participação das três escalas que compõem o saneamento (município, estado e federação), constituição de metas de ações para a melhor gestão dos recursos.

A redução de uma política paulatinamente de investimentos a partir da União, criou as condições para que os recursos próprios e onerosos tomarem maior predominância nos investimentos para os setores de abastecimento de água e esgotamento

sanitário. As políticas neoliberais aceleraram esse quadro, propalando a solução da ineficiência das empresas estaduais na provisão dos serviços, pela participação da iniciativa privada, tanto nos serviços, quanto nos financiamentos. Foram décadas de manobras no sentido de aderirem os agentes privados aos serviços. Porém, longe de ampliar os serviços e redes de atendimentos, essas medidas atraíram os bancos de investimento, mercados de capitais, em apropriar-se de parte do capital social das empresas, ou garantias de retorno em forma de crédito de um setor essencial e monopolistas, cujas empresas estaduais, neste caso, territorializam-se em regiões de maior adensamento populacional.

Em termos numéricos, a partir dos dados do SNIS (2022), por exemplo, as CESB's são predominantes na captação de recursos onerosos (Gráfico 02). A predominância das grandes empresas estaduais se dá pelo fato de centralizarem o monopólio do atendimento de mais de 80% (SNIS, 2021) da população brasileira. Além disso, as possibilidades de captação e ganhos de escala, como será verificado mais à frente a partir dos *rating's* das maiores CESB's.

Gráficos 2. Recursos onerosos captados por empresas privadas e públicas, 2007-2021 (% -valores de 2021, IPCA).



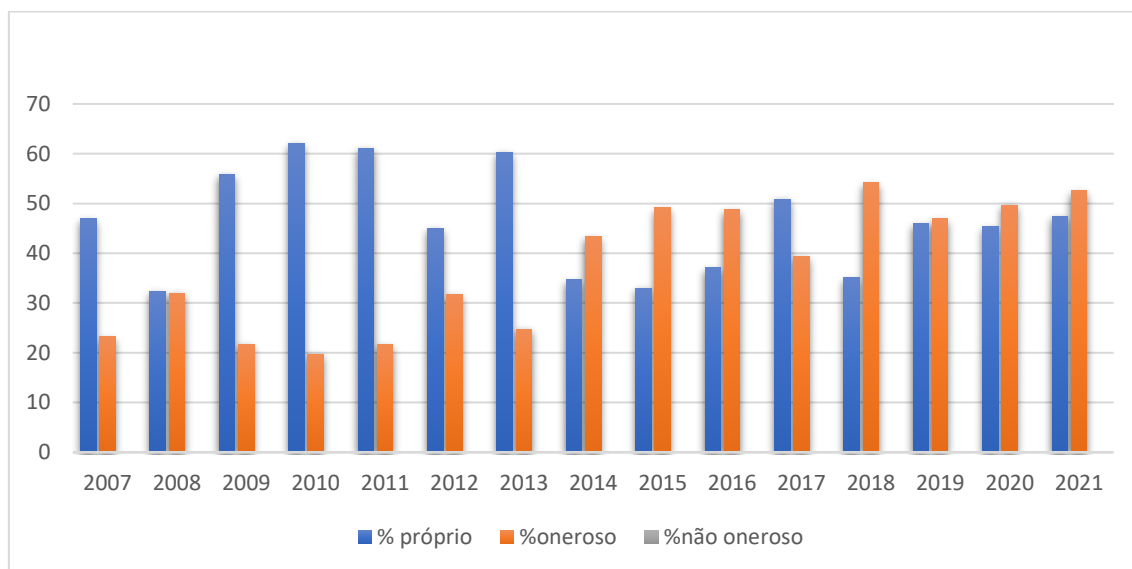
Fonte: SNIS, 2022

No caso para as empresas privadas, os recursos da União não eram acessados até a década de 1990. Somente, pois, no período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1999), que autorizou o provimento de financiamento e repasses para o setor privado. A sustentação territorial dos serviços nesse período padeceu, como vimos no capítulo 1 de retirada de investimentos das empresas estaduais e autarquias no mesmo

governo. Isto ocorreu pela alegação de um processo de insolvência de parte das empresas e culminou com o estancamento de investimentos federais.

A preponderância dos recursos próprios também se apresenta no setor privado, como apresentado os dados a seguir (Gráfico 03). Com apenas 6% do atendimento de serviços a população, e tendo ainda uma pequena parcela do mercado, e municípios com baixas receitas, é exposto sua maior fonte de investimentos dos recursos próprios. Por esse motivo, o lobby das empresas privadas para a janela aberta, a partir dos governos Temer e Bolsonaro, se intensificou ainda mais.

Gráficos 3. Investimentos (onerosos, próprios) captados pelas empresas privadas, 2007-2021 (% -valores de 2021-IPCA).



Fonte: SNIS, 2022. Elaboração própria.

Em 2007, os recursos próprios são mais de 47% do que das empresas privadas, porém, este caso se reverte em 2014, com 44% dos recursos oriundos dos financiamentos a partir de BD's (BID, BIRD) ou outros setores. Ao provisionarem os serviços de municípios menores, estas empresas passam a ter possibilidade de captação de recurso em outras fontes, nesse caso, em Bancos de Desenvolvimento que pretendem investir suas linhas de crédito em saneamento. É interessante observar que algumas concessionárias, como em Palmas/TO, possuem a participação da Brookfield (70%) e do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) (30%). Este último é um fundo público, administrado pela Caixa Econômica Federal, o que lhes proporciona a possibilidade de captar tarifas e de vir a garantir a sustentabilidade do negócio, bem como cumprir com seus empréstimos.

Entretanto, com o foco para as empresas que atuam no setor do saneamento básico (com o enfoque aqui nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário) o setor ainda é predominado pelas empresas de sociedade de economia mista de administração pública, como salienta, em que “[...] *13 CESB’s e cinco grupos privados, em 2018, representam 83% dos investimentos totais e 95% dos recursos onerosos do próprio prestador*” (BNDES, 2021, p. 22). Depreende-se, portanto, o maior foco na larga abrangência das CESBs. Mesmo com a capacidade ampliada de seus serviços, com os aportes reduzidos da União, é apontado como alternativa a busca por outras fontes, ou melhor, uma diversificação. Com isso, compondo o arranjo espacial (econômico) com outras fontes de recursos.

Por meio dessa abordagem, as pesquisas e projeções sobre a diversificação das fontes de recursos, presentes nos estudos do Bndes (2021) e no Plansab (2019), destacam sobretudo, a importância de aumentar as fontes de financiamento oneroso e ainda melhorar a situação financeira das atuais prestadoras de serviços. Isso inclui em equilibrar as contas, reduzir custos e aumentar a receita. Além disso, é ressaltada a possibilidade de privatização. “Prevê-se que será também inevitável uma ampliação dos investimentos do setor privado por meio de novas fontes de investimentos que não aquelas previstas neste Plano como federais” (Plansab, 2019, p.175).

Nessa aproximação de rota com recursos privados, o setor passa pelos últimos vinte anos no debate das novas fontes e diversidade de recursos (próprios mercados de capitais e lançamentos de ações da prestadora; remuneração com aumento de tarifas; ampliação da participação privada). Ainda que se estabeleça a meta de universalização para os serviços de água e esgoto no país, as análises têm um foco mais detido nos investimentos, e pouco contenham as oscilações de políticas ou planos de Estado e não de governos. A ponto que as desigualdades geradas pelas continuidades e descontinuidades de planos e financiamentos relegaram ao saneamento brasileiro com grandes dificuldades de alcançar a universalização.

Ainda que os estudos não abordem de maneira mais peremptória as descontinuidades dos financiamentos e baixos investimentos oriundos do Estado, que representam 40% no montante do investimento, ao longo de seu histórico as políticas fiscais brasileiras apresentaram um procedimento de austeridade, característico dos anos 1990, e em 2016 com a paulatina redução dos investimentos do PAC. Essa conjuntura

macroeconômica espacial e histórica é necessária para delinear os arranjos espaciais que ordenaram as políticas de saneamento para o que hoje é posto nos relatórios como “a inevitável” abertura para o setor privado.

Todavia, as receitas advindas dos serviços de água e esgoto são predominantes das companhias estaduais de saneamento básico (CESB). A sua capacidade de rentabilidade, inelasticidade da demanda e altos fluxos de caixa (Purcell, 2019), são interessantes para a sustentabilidade de retorno nos investimentos, uma vez que a garante fortes relações para a ampliação de fluxos de capitais, e, por essa razão, o setor financeiro é cada vez mais presente em suas variadas expressões: aberturas das ações nos mercados de capitais e lançamentos de debêntures. A Sabesp destaca-se pela sua capacidade de gerar receitas e valorização, especialmente através do atual arranjo espacial que envolve produtos financeiros como mencionado acima. A atuação da empresa paulista pode ser comparada com as outras CESBs brasileiras através de uma aproximação sucessiva em relação à escala. Apesar das diferenças que serão descritas posteriormente, é importante salientar em termos monetários qual é a participação das empresas no setor de saneamento.

Destarte, utilizando as informações financeiras, no caso em foco, da receita operacional total (código do SNIS-FN005), permite uma reflexão da fonte e da geração de valor das empresas, correspondente ao seu valor faturado anualmente referente às atividades fim. Os prestadores dos serviços, somaram ao todo em escala nacional, ao longo de três anos, um total de R\$ 71,9 bilhões (2019), nos anos seguintes um aumento de R\$ 72,05 bilhões (2020) e R\$ 75,7 bilhões (2021). Em 2020, 91,6% da arrecadação foi instituída pelas companhias estaduais, com uma parcela de 8,61% para as empresas privadas e organizações sociais.

Em valores nominais, as empresas públicas geraram uma receita anual de R\$74,24 bilhões (82,58%), ante aos 17,32% das empresas privadas, que operaram em R\$15,56 bilhões. Vale enfatizar que anualmente, de acordo com os dados do SNIS, o setor de tratamento de água e esgotamento sanitário, geram receita, no total, de R\$78,1 bilhões, ano de 2021 e R\$89,9 bilhões em 2022. Em acordo com o relatório do Bndes (2021,p.21), apresenta: “*Para um setor de prazos longos de implantação de projetos, que ainda tem alto déficit de atendimento e boa capacidade de geração de receitas,[...].*”Identificando que o bem natural é necessário à vida, e seu valor de uso inestimável garante possibilidades seguras de receitas.

Tabela 5. Receitas operacionais do ano de 2022, por natureza jurídica (em R\$)

Natureza jurídica	R\$	%
Empresa privada	15.567.128.580,00	17,32
Sociedade de economia mista com administração pública	61.684.783.635,00	68,61
Administração pública direta	1.558.336.426,00	1,73
Autarquia	10.371.941.371,00	11,54
Empresa pública	626.714.150,40	0,70
Organização social	93.878.867,83	0,10
Totais	89.902.783.030,00	100

Fonte: SNIS, 2022.

Segundo os dados do SNIS (Tabela 05), as empresas estaduais (sociedade de economia mista com administração pública), controlam 75,48% (2021) e caíram significativamente para 68,61%, seguidas das autarquias (também empresas públicas, de ação local e regional) 12,02%(2021) para 11,54% (2022). Ainda nas empresas públicas, como administração pública direta (cuja gestão é de uma secretaria municipal, muitas vezes) 1,32%. Para as empresas privadas, este segmento proporcionou em um aumento de 8,6% (2020) para 17,32% (2022), classificando a quantidade de receitas nas empresas privadas no segundo lugar, vindo atrás das estaduais.

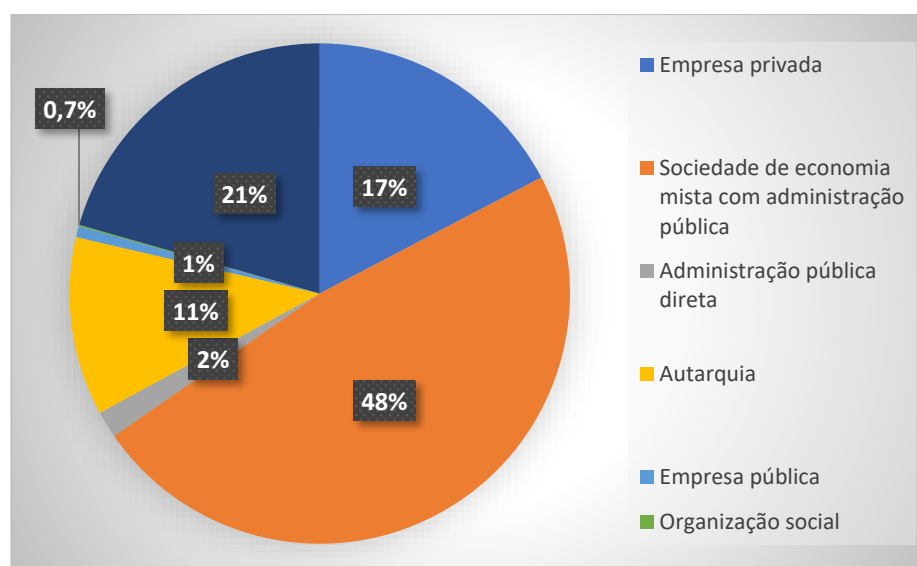
Tabela 6. Participação das receitas operacionais totais por natureza jurídica, de 2020 a 2022 (em %).

Natureza jurídica	2020	2021	2022
Empresa privada	8,60	10,35	17,32
Sociedade de economia mista com administração pública	76,92	75,48	68,61
Administração pública direta	1,17	1,32	1,73
Autarquia	12,46	12,02	11,54
Empresa pública	0,84	0,82	0,70
Organização social	0,01	0,01	0,10
Totais	100	100	100

Fonte: SNIS, 2023

Dentre esse montante das receitas operacionais totais, a Sabesp recebe 20,57%, sendo R\$18,49 bilhões no ano de 2022, nos anos anteriores manteve essas porcentagens 20,62%(2020) e 20,71% (2021), com leve queda em 2022. Em termos de números absolutos as receitas de 2022 são maiores, contudo, sua porcentagem é relativamente mais baixa por conta do aumento das receitas das empresas privadas. Mesmo com essas baixas o que é chamado no jargão dos manuais de investimento, o *Market share*, ou quota de mercado perdura ainda como uma das mais altas.

Gráficos 4. Participação da Sabesp na receita operacional dos serviços de água e esgoto no Brasil, 2022 (%).



Fonte: SNIS, 2023.

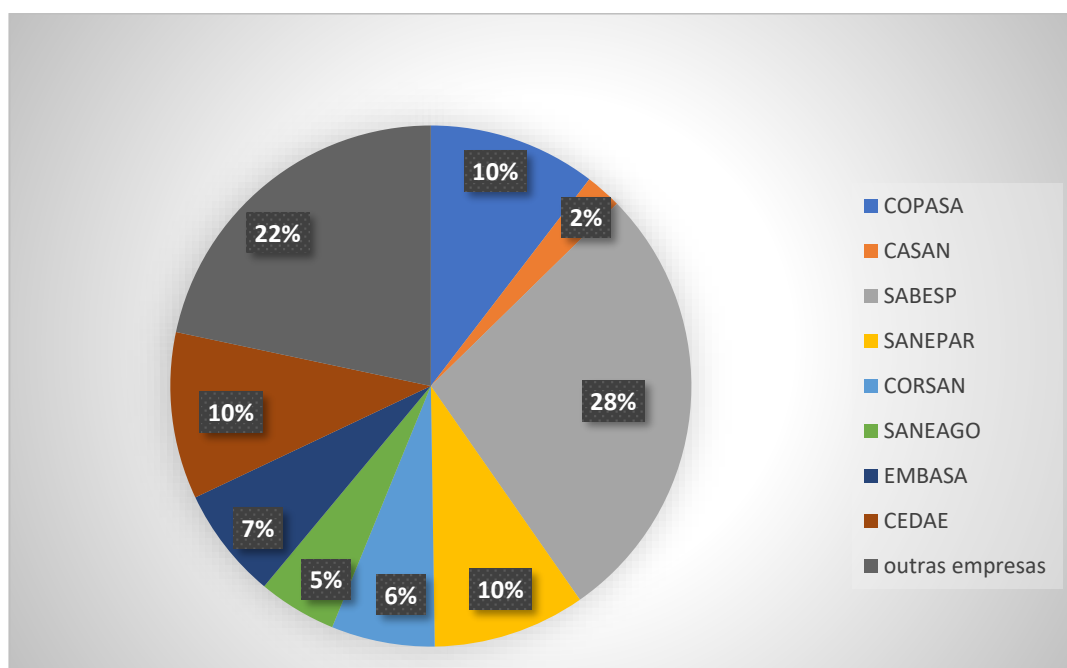
A comparação entre as outras empresas que atuam nos serviços de água e esgoto no país como a empresa paulista, já demonstra a sua importância na captação de receitas. Nesse sentido, sua porcentagem equiparando de forma decrescente: 48% as empresas de sociedade de economia mista (as CESB's), a Sabesp, 21%; as empresas privadas, 17%; seguindo das autarquias, 11% e as administração pública, 2%; empresa públicas, 0,7%; demonstra que individualmente é a maior empresa do setor. A divulgação dessas cifras já revela que 68,61% das receitas anuais da Sabesp, provenientes do setor de saneamento, são destinadas às empresas estaduais de saneamento (CESB's), incluindo sobretudo, empresas de economia mista, autarquias e órgãos públicos. Como mencionado anteriormente, a Sabesp retém 21% dessas receitas em seus resultados financeiros anuais.

A partir disso, as receitas e recursos são oriundos de rendas tarifárias, ou seja, a capacidade de financiamento, ou condições de crédito, cujas fontes são auferidas pelas populações moradoras dos municípios onde atuam as empresas e captadas pelas tarifas na população atendida. Essa investigação é explicitada por Bayliss (2017), para o qual os fluxos de receitas financeirizados estão ligadas às famílias pagantes pelos serviços, como explicitou a respeito do caso de seu estudo no Reino Unido.

Para a análise do potencial e a proporção dos negócios da Sabesp no espaço do saneamento brasileiro, o estudo comparativo entre as maiores empresas estaduais a partir dos resultados contábeis, coletados no SNIS (2022) e nos relatórios de Demonstrativos de Resultados fundamentam todo o fluxo de capitais, do pagamento dos serviços para os balanços das empresas, em seu caminho de serviço (geração de valor), rendas e finanças. Utilizou-se para as análises alguns indicadores contábeis que elucidam os interesses dos capitais financeiros, tais como: receitas operacionais, EBITDA, lucro líquido. Não apenas a comparação, mas estabelecem a relação entre as médias dos lucros líquidos e das receitas operacionais, demonstrando a magnitude da Sabesp em suas relação as outras CESBs.

Como salientado acima(Tabela 06), 75,48 %, em 2021(SNIS, 2023) das receitas operacionais são geradas pelas empresas estaduais de economia mista de administração pública no país (R\$58.9 bilhões). Para melhor identificação das maiores empresas, busca-se as porcentagens de empresas com participação de parte dessa porcentagem, assim: a Sabesp se mantém a frente com 22%, seguidos da Copasa (10,41%), Cedae (10,36%), Sanepar (aproximadamente 10%, 9,46%), Embasa (6,92%), Corsan (6,42%), Saneago (4,87%) e Casan (2,25%), cabendo ao restantes das companhias estaduais 28% das receitas operacionais nacionais. O ano de 2021 aponta a influência econômica da empresa paulista e elucida os interesses do setor financeiro, bem como a importância dentro do contexto do saneamento, uma vez que somente ela é equiparada à 21% (22%, 2022), em comparação às empresas estaduais de economia mista e administração pública.

Gráficos 5. Apropriação das receitas operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgoto no Brasil pelas CESB, 2021.



Fonte: SNIS, 2023.

Outra rubrica contábil incorporada na análise, o EBITDA, sendo este um indicador muito utilizado no mundo dos negócios de capitais, cuja sigla em inglês é *Earnings Before Interest*, traduzindo é o lucro antes dos descontos das taxas de juros, depreciações e amortizações. Com ele, é referido o resultado de operação da empresa ao longo de seu exercício no ano de referência, consolida uma noção a respeito do desempenho de caixa. Seu cálculo é a partir do Lucro operacional líquido mais depreciação e amortizações ($\text{Lucro operacional líquido} = \text{Receita líquida de vendas} - \text{custo dos produtos vendidos} - \text{despesas operacionais}$), em valores monetários (R\$).

Para melhor aferição, os indicadores são comparados entre as maiores empresas, como visto acima, e estabelecemos uma média a partir dos seus indicadores financeiros (Tabela 07). A equiparação entre os dados contábeis das oito maiores empresas, permitem dimensionar o tamanho dos ganhos que o exercício no período que a Sabesp consolidou. A média calculadas, em 2021, alcançaram em: as receitas líquidas, R\$ 6,1 bilhões; Ebitda, R\$ 1,625; sendo o lucro líquido, R\$ 696 milhões.

Tabela 7. Análise do sobrelucro e valor de mercado, a partir da média das maiores CESBs no setor de saneamento brasileiro, 2021 (em R\$ milhões).

	COPASA	CASAN	SABESP	SANEPAR	CORSAN	SANEAGO	EMBASA	CEDAE	Média
Receita Líquida	6.140	1.330	19.491 ²³	5.580	3.786	2.870	4.083	6.109	<u>6.174</u>
Ebitda	1.790	344	6.373	2.190	931	512	685	178	<u>1.625</u>
Lucro Líquido (LL)	639	98	2.306	1.130	589	392	386	27	<u>696</u>
Receita Líquida - Receita Líquida média	-34	-4.844	13.317	-594	-2.388	-3.304	-2.091	-65	0
Sobrelucro (LL - LL médio)	-56	-598	1.610	434	-107	-304	-310	-669	0
Sobrelucro (EBITDA - EBITDA médio)	165	-1.282	4.747	565	-694	-1.113	-940	-1.447	0
Ev x EBITDA (Múltiplo: 5,1X, 2021)	9.129	1.753	32.501	11.169	4.748	2.611	3.494	908	8.289

Fonte: Elaboração e sistematização: Maurício Tadashi Fukunaga e Gabriel Alexandre Gonçalves, com acessos aos sites: www.infomoney.com.br; www.fundamentos.com.br; e consultas aos relatórios e informes aos investidores: COPASA (2021), SABESP (2021), CASAN (2021); SANEAGO (2021), EMBASA (2021), CEDAE (2021).

A relação dos lucros líquidos das empresas entre a média nesta análise comparativa, identificou os sobre lucros gerados, em 2021, (R\$696 milhões), como mostrado na tabela acima (Tabela 06). Para melhor identificação de um ganho acima do lucro líquido médio foram subtraídos os resultados dos lucros líquidos das empresas. Desse modo, a margem obtida de ganhos são: Sabesp/SP (R\$1,6 bilhões), Sanepar/PR (R\$ 565 milhões) e Copasa/MG (R\$ 165 milhões). O lucro líquido da empresa paulista, de R\$ 2,3 bilhões (2021), consolida-se como um dos maiores em comparação entre as

²³ Aqui utilizamos R\$ 19,49 bilhões, ao invés dos R\$ 16,8 bilhões para efeito de cálculo geral das receitas, como é analisado pelos investidores. No release 2021, da Sabesp é dividida as receitas. Sendo a primeira referente a toda atividade produtiva, contando com as construções em infraestruturas etc. O segundo valor é descontado dessas atividades, mantendo apenas os resultados de operação em abastecimento de água e esgoto.

oito maiores, bem como de todo o setor dos serviços de água e esgoto o alcance de 3,3 vezes mais o lucro médio das empresas estaduais (R\$ 2,3 bilhões/ R\$ 696 milhões = 3,3).

Ainda no âmbito da lucratividade, o EBITA médio, de R\$1,6 bilhões, subtraído pelos de outras empresas, também revela a capacidade de geração de lucro da Sabesp, antes dos descontos da dívida. A sequência anterior ainda se mantém como: Sabesp/SP (R\$ 4,7 bilhões), Sanepar/PR (R\$565 milhões) e a Copasa/MG (165 milhões). A razão entre o EBITA da Sabesp/SP pelo EBITDA médio proporciona um fator que atinge 3,9 vezes os valores médios das empresas. Parte dos indicadores interessam a determinada fração do capital financeiro, como é no caso o EBITDA e das receitas operacionais, por conta de suas perspectivas de ganhos e nos retornos em investimentos futuros.

Os resultados alcançados são fruto do monopólio constituído no período da ditadura civil-militar. Antes que se interogue a questão do monopólio natural, conduzindo para uma abertura de outros *players* e para o discurso em voga de privatização; é importante salientar, que ainda para manter os serviços e o direito para a população, essa condição territorial de domínio indicaria em uma maior capacidade de construção e articulação, entre as escalas: municipais, estaduais e federais, em um planejamento mais amplo, como uma regionalização. Para tanto, é preciso que se leve em conta as desigualdades de cada localidade e sua soberania de atuação. Todavia, as condições de monopólios são distendidas para a obtenção de maiores rentabilidades, mesmo sendo empresas cujos acionistas majoritários são os estados onde se territorializam.

Dessa maneira, os excedentes gerados pela capacidade de realizar um preço de monopólio, no caso, a partir das tarifas, é elucidativo no que Harvey (2013) aprofunda na análise por meio da renda monopólio, na qual os lucros são fruto de “[...] uma dedução do valor excedente produzido na sociedade como um todo, uma redistribuição, mediante a troca, do mais-valor agregado” (Harvey, 2013, p.451). Estes captados pelos acionistas, rentistas, por meio do lucro líquido, desdobrado do lucro do resultado do exercício (EBITDA), por meio dos dividendos.

Já com o valor bruto do EBITDA, permite os ganhos através da divisão dos impostos e juros aos prestamistas (credores) da empresa, servindo ao interesse dos investidores em títulos de dívidas ou financiamentos privados. O exercício das atividades fins das empresas estaduais são ilustrativos na capacidade de alta lucratividade e de geração de valor em sua atividade.

As características monopolísticas dos serviços de abastecimento de água e esgoto, com receitas operacionais garantidas (regulares) e de altas cifras, público cativo por conta da imprescindível importância da água, condições estas, atrativas para o capital privado, bem como para o setor financeiro. Mesmo com as variações da economia brasileira, as receitas totais do saneamento, como mostradas no início do capítulo, demonstram pouca variação. Outro fato constatado é o território das empresas, estas se estabelecem em monopólios naturais, que garantem mercado (municípios) à população já previamente garantida e com possibilidade de regulação das tarifas, a partir de ciclos (de quatro anos); colocando a previsibilidade dos investimentos com certa.

Os interesses da financeirização são notórios nas principais agências de estudo de *rating*, que em inglês significa avaliação. Estas atribuem indicadores e resultados em seus estudos utilizados pelo setor financeiro para análises de investimentos. Dentre elas, a Fitch em seu relatório do primeiro trimestre de 2021, as receitas, a margem EBITDA em alta e estáveis da Sabesp.

Em 2021, o EBITDA deve ficar estável em BRL6,2 bilhões, com redução da margem de EBITDA para 40%, considerando a expectativa de pressão nos custos e o baixo crescimento do volume total faturado de 0,5%. A margem de EBITDA deve aumentar para 46%-48% nos próximos três anos, sustentada pelo aumento da receita, resultando em um EBITDA anual de BRL8,3 bilhões a BRL9,0 bilhões no período (Fitch, 2021,p.12).

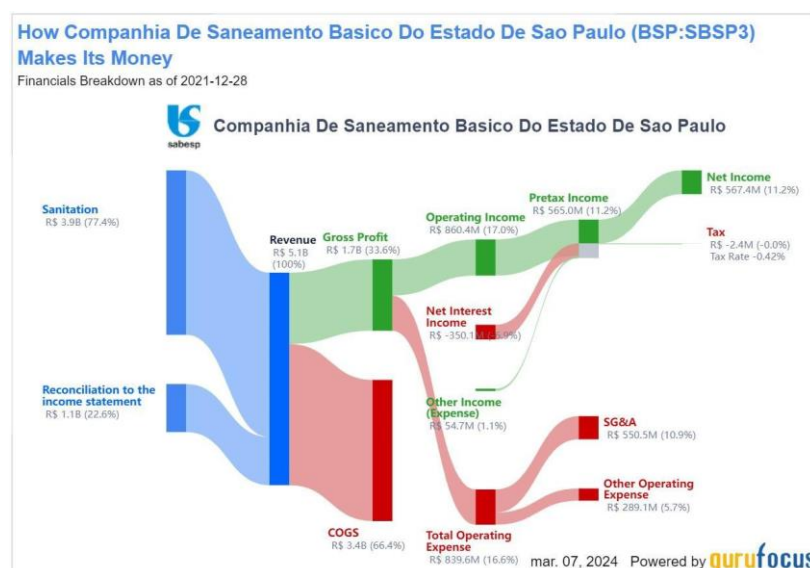
Além de prever as mudanças nos indicadores econômicos, é também possível regular o preço das tarifas durante momentos de flutuação periódica da economia brasileira. Assim, o planejamento e a securitização dos negócios estão alicerçados por esses fatores. Com isso, a agência Fitch (2021) se mostrou otimista, uma vez que o aumento tarifário proposto para o próximo ciclo de quatro anos (2021-2024) se consolidava. Esta condição, como antecipa a agência, permite aos investidores a previsibilidade necessária para a garantia de seus ganhos. Como apresenta abaixo:

Revisão Tarifária Aumenta a Previsibilidade: A aprovação do aumento tarifário geral de 7,1%, em maio de 2021, e da receita regulatória de BRL17,5 bilhões, de maio de 2021 a abril de 2022, com aumento gradual para BRL18,7 bilhões, de maio de 2024 a abril de 2025, deve sustentar o aumento da receita da Sabesp neste ciclo regulatório. A nova receita regulatória está 21% acima da reportada em 2020 e tem proteção de aproximadamente 2,5% da receita regulatória nos próximos quatro anos (Fitch, 2021,p.12).

A empresa atende serviços de saneamento em 375 municípios do Estado de São Paulo, o que corresponde a aproximadamente 28 milhões de habitantes – maior empresa das américas em termo de população atendida. A Sabesp possui receita de 17.2 bilhões de reais anuais, o que a coloca entre as 5 maiores empresas do setor no mundo (Ifc, 2023, p.18).

Depreende-se que a geração de valor que estabelecemos como expressão as receitas e os superlucros alcançadas, são consubstanciados por sua renda monopolista, na qual as finanças obtêm previsibilidade e segurança de retorno. Nesse contexto, a tríade proposta por Purcell, March e Loftus (2019), valor-rendas-finanças são evidentes na capacidade da empresa paulista de saneamento. combina-se, desse modo, valorização por meio de sua atividade; com monopólio natural dos serviços sobretudo, por conta disso a sua amplitude de ganhos; e previsibilidade de receitas, lucros obtidos (lucro líquido e EBITDA). É possível visualizar esse esquema da geração de valor a partir da figura produzida pelo site indonésio de investimentos, *Gurus focus*, em que ilustra o exercício da empresa: “Como a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (BSP: SBSP3) faz dinheiro” (Figura 01).

Figura 4. “Como a Sabesp “faz” dinheiro.” Gurufocus (2021).



Fonte: Gurufocus, 2024²⁴.

A figura esquemática (Figura 01) apresenta os fluxos e capacidade de resultados da operação da companhia paulista, cuja receita de 77,4% são oriundas dos serviços de saneamento (neste caso, somente: abastecimento de água e esgotamento sanitário) e 22,6% de reconciliação financeira, este referente a dívidas em que o Estado tem com a empresa. O *Revenue*, ou seja, o faturamento (100%), se desdobra em lucro bruto (Gross Profit) de 33,6%, Lucro operacional (Operating income) de 17%, Lucro antes do imposto (Pretax income-EBITDA) 11,2%; e o lucro líquido (net income) 11,2%. Nas linhas abaixo em vermelho, estão relacionadas às despesas: juros líquido sobre a renda (net Interest income), despesas com operação (total operating expense) 16,6%; CPV 66,4% (COGS, custo dos produtos vendidos, ou o custo de produção); VG&A 10,9% (despesas que a empresa com vendas e administrativas) ; outras despesas 5,5% (Other operating expense).

Dentro dessa figura esquemática, levando em conta da totalidade do faturamento da empresa (100%), fraciona-se os retornos em ativos e passivos da empresa, no quarto trimestre de 2021 (4T2021). Estas divisões presentes em porcentagens (figura 1), em uma somatória é possível contabilizar que 66% do faturamento é vinculado ao custo de produção (na sigla em inglês, COGS). Em comparação aos 33,6% realizado para resultados que são absorvidos pelo setor financeiro e pela imprensa. Esta última porcentagem, constitui na representação entre as linhas verdes na parte superior

²⁴ Disponível em: <https://www.gurufocus.com/stock/BSP:SBSP3/summary?search=sbsp3>. Acessado em: 07/03/2023

conduzem para os lucros e resultados. Desses a expressão de apropriação de rendas, por meio de dividendos e debêntures, retirados após o final do exercício da empresa, oriundas das tarifas.

Esses dados ilustram a posição da Sabesp dentro do contexto brasileiro de saneamento, bem como a capacidade de alta rentabilidade das CESBs. Com isso, despertando grande interesse, desde a década de 1990, cujos traços de vácuo institucional, permitiram a penetração de agentes financeiros, interessados na segurança dos negócios de saneamento, via as políticas de desregulação neoliberais (Rezende e Heller, 2008). Estas alavancaram o consorciamento de agentes públicos e privados (financeiros e/ou empresas) em financiamento e participação do controle das empresas (fracionando a propriedade das empresas estatais entre os interesses produtivos e financeiros), incorporando novos agentes, que são a expressão dos capitais financeiros (sejam eles capital portador de juros e/ou fictícios).

Dessa maneira, é captado pela Guru focus em seu fluxograma da atividade e geração de valor que a Sabesp apresenta em seus períodos de exercícios em trimestre, demonstrando a geração de valor a partir dos serviços de água e esgotamento sanitário. O arranjo espacial no pós anos 1990 grassou por todo o espaço do saneamento brasileiro, de forma que as reformas permitiram a existência de ganhos financeiros, depois das vendas de ações das empresas estaduais, que imbricam com os resultados tarifários anuais (receitas), de modo que há uma coexistência de momentos e entrelaçamentos das rendas financeiras garantidas pelo preço de monopólio. Este processo é atrelado ao arranjo socioespacial com suas interfaces econômicas e jurídico-político resultado das políticas neoliberais. Toda a imbricação pode ser deduzida na tarifas e no processo de regulação desempenhado pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), a qual assegura a renda monopolista tarifária securitizada pelo próprio estado de São Paulo.

Como elucidam Purcell, March e Loftus (2019), no caso da Water Thames, o monopólio estatal apropriado pelo setor financeiro, permite o controle da flutuação dos preços, seja mais altos ou menores, a dependerem da variação da economia e o poder que exercem nas agências reguladoras. O arranjo espacial político reflete uma produção de monopólio às CESB's que garantem poder suficiente nessas variações. No entanto, em estratégias privadas de garantia de lucratividade canalizadas para os proprietários de frações do capital social da empresa, mostram-se eficazes e securitizados, pelos preços

de tarifas e consequentes receitas e fluxos de caixas, que garantam os fundos aos investidores por meio dividendos e dívidas diversas; com isso, produzindo distorções no objetivo público dos serviços.

Nesse sentido, como já discutido por Purcell, March e Loftus (2019) as rendas geradas no que os autores chamam de indústria da água, são de monopólio (referentes a formação dos preços da água), que abastecem os ganhos financeiros (quanto aos fluxos captados pelos fluxos de receitas a partir dos exercícios das empresas, expressos por títulos de dívidas, ou dívidas).

Para melhor identificarmos, a análise dos balanços e os resultados financeiros da Sabesp e as formas de emanção desses rendimentos, a teoria das rendas de Marx (2017), é desveladora para não apenas compreensão dos fluxos monetários. Por meio deles identifica-se as movimentações e apropriações das fontes de receitas (municípios, volumes de água), bem como os desdobramentos no arranjo político e legal, no qual proporcionam as manutenções do poder territorial e as transformações nas propriedades das empresas de água e esgoto.

3.2 A formação das rendas financeiros: dividendos e títulos de dívida.

A Sabesp desde os anos de 2002 promoveu sua abertura de capitais no mercado de ações, negociados na Bovespa nos então Novos Mercados, atualmente chamado de B3. Essa provisão de seu capital social se deu pela busca de financiamento de projetos que compõem os serviços de abastecimento de água e esgoto. A modalidade de ações ordinárias, ou seja, o acionista que se apropria de 25% destas tem lugar no conselho administrativo da empresa, bem como, voto nas decisões estratégicas de negócios e de distribuição de dividendos. O Estado (São Paulo) por lei lhe é garantido a metade das ações ordinárias em circulação. Com isso, o fracionamento de seu capital social se configurou da seguinte forma: o Estado de São Paulo como acionista majoritário (50% das ações) e o restante das ações, que se alternam por entre as negociadas no New Yorke Share Exchange (NYSE), 11,26%; e a B3, 38,1% (Tabela 07).

As ações negociadas em New York são conhecidas como American Depositary Receipts (ADR's), que estão listadas como ADS. As flutuações de compra e venda na B3 e NYSE variou, em 2023, a ponto da maior parte constar no Brasil: 38,1% (B3) e 11,26% em NYSE. Isso devido aos efeitos da COVID-19 com uma baixa na economia mundial e uma retomada nas compras no mercado doméstico (brasileiro) com a maior garantia. As

ADRs são lastreadas nas ações ordinárias (negociadas em território nacional), que implicam nas negociações remetendo-as em dólar, dependendo dos ganhos com o câmbio. Para que tenham o controle dessas remessas, o banco custodiante é Banco Bradesco S.A.²⁵, o agente para o depósito e o titular das ADS, estabelecendo a mediação com a custódia das ações no Brasil e transacionando as ações em moeda estrangeira.

Tabela 8. Distribuição do capital social da Sabesp, 2023

	Ações	%
Estado de São Paulo	343.506.670	50,3
Conselheiros e diretores executivos da Sabesp	200	
No Brasil	234.965.965	34,4
No exterior (NYSE)	105.037.234	15,3
Total	683.509.869	100

Fonte: elaboração própria e site Sabesp: <https://ri.sabesp.com.br/a-companhia/distribuicao-do-capital-social/>

Desde 2008, como alternativa de atrair mais investidores buscando liquidez, após a crise de financeira mundial, as 227.836.623 ações ordinárias passaram para 683.509.869, permitindo um maior volume de circulação do capital social da empresa. Fato este constatado na revista do Departamento de Água e Esgoto (Revista DAE, 2008), na qual reportada pelos relatórios dos bancos de investimentos que conjecturam os possíveis efeitos da crise. No entanto, os investimentos em infraestrutura representavam como um “porto seguro”, segundo a revista, o fluxo de receitas estáveis e o baixo endividamento incorporam condições suficientes para sua atratividade em investimentos. Um adendo necessário à época que absorvia grandes investimentos do PAC, combinados com contratos de serviços de longo prazo (30 anos), e com demandas altíssimas de investimento (Revista DAE, 2008), que permitia maior segurança nos investimentos do período.

É nesse bojo, que a empresa paulista passa a contar com as ações em 3 vezes, com o valor de face, ou seja, se o preço da ação vigorante é de R\$ 90 (2013), seu preço é de R\$ 30; sem qualquer resultante para o valor de mercado da empresa. Com isso, apenas triplica o volume de papéis da empresa na bolsa. Segundo a análise do site, InfoMoney²⁶ (2013, p.1):

²⁵ Informação a respeito da custódia das ações, disponível em: <https://ri.sabesp.com.br/servicos-aos-investidores/bancos-depositario-e-custodiante/>. Acessado em: 22/03/2023.

²⁶ <https://www.infomoney.com.br/negocios/sabesp-pagara-r-534-milhoes-em-juros-e-desdobrara-acoes-na-razao-de-3-para-1/> (22/03/2013).

Normalmente empresas realizam desdobramento de ações com o intuito de promover maior liquidez para suas ações na bolsa. A forte valorização da Sabesp pode ter sido um dos motivos para que a empresa anunciasse esse “split”: de 2009 pra cá, os ativos SBSP3 passaram de R\$ 24 para os atuais R\$ 90 – alta de mais de 280%.

Com a especulação se afirma o preço das ações, assim, o ofertante e demandante entram nos mercados, por meio de uma “aposta” da possibilidade de ganhos futuros com os resultados alcançados pela empresa. Após a aquisição, as ações são o direito de propriedade sobre o patrimônio da empresa, compreendendo uma parcela a partir do lucro, deste, a depender do número das ações ordinárias é que se estabelece a fração do lucro líquido que será revertido para os acionistas em forma de dividendos.

Os fluxos de dividendos são efetuados ao longo dos anos. Segundo os dados do histórico de pagamento dos dividendos, conhecido como *payout*, a empresa realiza seus pagamentos, mediante o aval da assembleia do conselho administrativo. Por ela é obtida a quantidade que pagarão a partir do preço da ação do período na data da assembleia e a de depósito na conta. O preço das ações negociadas nas bolsas de valores (B3 ou NYSE) variam pela oferta e demanda das ações, após o dia de fechamento. As distribuições de dividendos entre 2017 e 2021, totalizaram em R\$ 3,353 bilhões. Em retrospecto nos relatórios financeiros, os pagamentos mantiveram em média a partir de patamares de R\$800 milhões, nesses cinco anos. Isso demonstra a capacidade e volume de pagamento aos acionistas da Sabesp. Contudo, o único momento de baixa nos pagamentos, ocorrido em 2020, por conta das desonerações temporárias por conta das isenções oferecidas no período da pandemia de COVID-19.

Tabela 9. Distribuição de dividendos, 2017 a 2021

	Valor total proposto (em milhões)	pagamento por ação	pagamento por ADS
2017	703,9	1,38	1,38
2018	792,2	1,16	1,16
2019	941	1,03	1,03
2020	272	0,4	1,38
2021	644,3	0,94	0,94
Total	3.353,4		

Fonte: relatórios 20-F, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

A Assembleia Geral Ordinária do conselho administrativo apresentou a proposta de destinação do lucro líquido, além dos montantes elucidados nos relatórios de 2017 a 2021, por conta da Lei das Sociedades por Ações²⁷ (Lei nº 6.404/1976) a empresa é obrigada à reserva legal de 5% sobre o lucro líquido de cada exercício (ou ao ano), sendo a securitização aos acionistas dos riscos de insolvência. Segundo o relatório de 2021: “Em 31 de dezembro de 2021, 2020 e 2019, o saldo da nossa reserva legal era de R\$ 1.532,4 milhões, R\$ 1.417,1 milhões e R\$ 1.368,4 milhões, respectivamente, que equivalia a 10,2%, 9,4% e 9,1%, do nosso capital” (Sabesp, 2021, p138), demonstra a segurança da fluidez da renda é garantida por lei.

Com isso, tanto em Purcell, March e Loftus (2019), quanto em Paulani (2016), são elucidativos nas questões das rendas financeiras, cuja proveniência é dada pela propriedade privada de parcelas do capital social da empresa. Seguindo a orientação de Marx (2017), para quem em sua análise, a característica do capital financeiro, *sui generis*, é sobretudo um capital jurídico e mantém o seu poder de propriedade juridicamente. Ou seja, as garantias de ganhos de dividendos, ou retornos dos investimentos são asseguradas por meio de um contrato, e sua valorização por uma expectativa de ganhos futuros acrescidos de juros. A segurança de retorno, é submetida pela escala federal, que interage e dispõe de ordenamento para que o arranjo econômico espacial submeta as empresas em garantia do respaldo jurídico. O fato este que por meio do instrumento organizacional orientada pela Lei Federal nº 13.303/2016 (dispõe do estatuto jurídico da empresa pública e sociedade de economia mista), em seu inciso V do Artigo 8º:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:
[...]

V - Elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista (Brasil, Lei nº13.303/2016²⁸, Art. 8º, inciso V)

Assim, os dividendos são distribuídos de maneira obrigatória através de juros sobre o capital próprio aos acionistas em valores iguais ou superiores a 25% dos montantes distributivos, no caso o lucro líquido, além da reserva legal. O tempo de pagamento das assembleias ordinárias é de quatro meses após o encerramento de cada

²⁷Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm . Acessado em: 23/12/23.

²⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/l13303.htm



exercício das atividades, e os pagamentos efetuados dentro de 60 dias à data da declaração da ata. Isso garante aos investidores uma maior previsibilidade (além de seu valor de uso ser essencial, assegurando uma demanda constante e cativa aos serviços). Não só o tempo é estabelecido, como uma taxa mínima de distribuição e a garantia do fundo, em caso de situação de insolvência.

Os montantes distribuídos a título de dividendos ou juros sobre o capital próprio que excederem o montante do dividendo obrigatório estabelecido no Estatuto Social da companhia são contabilizados e reconhecidos como tal após aprovação pela assembleia ordinária dos acionistas. Assim, o valor de R\$ 547,6 milhões registrado em 31 de dezembro de 2021 corresponde ao montante mínimo do dividendo obrigatório estabelecido na lei, isto é, 25,0% do lucro líquido, e a diferença de R\$ 96,7 milhões será registrada em 2022 após a assembleia ordinária (Sabesp, 2021, p.139-140).

Segundo Purcell, March e Loftus (2019), a formação e extração de rendas financeiras não se limitam em angariar fundos em negociações nas bolsas. Essa argumentação enfatiza que a securitização das receitas e seus fluxos, ao ter respaldo por uma estrutura da escala federal, produz o ordenamento jurídico que regula ao arranjo o retorno necessário para os investidores receberem suas frações de distribuição dos dividendos. Nessa lógica garantida pelo Estado, os fluxos de capitais negociados na bolsa podem fluir de uma empresa para outra, a depender da segurança no mercado e sua rentabilidade por meio dos seus fluxos de caixas. Assim, aquelas que estabelecem retornos de capitais maiores aos acionistas podem absorver a negociação em bolsa de valores, neste caso a concorrência se expressa em âmbito financeiro.

Este processo para a Sabesp, no entanto, constitui em altos ganhos de capitais e securitização, tanto para os dividendos, quanto para os títulos de dívidas lançados em debêntures. A propriedade fluída no mercado de ações, transcende uma barreira que lhe é internamente contraditória. Pois, por serem empresas que exercem monopólio natural em seus territórios de provisão de serviços, não é possível que um público de clientes mude de empresa, uma vez que as infraestruturas são fixas no território, assim, o capital é livre de circulação, ao contrário do público que é cativo no recebimento dos serviços.

O espaço do saneamento é permeado da circulação e negociação das ações. Sua propulsão está em aquisição das CESB's cujo fluxo de capitais e lucratividade são de maiores montas, e regulação favorável e securitizadas. Nessas condições, fluem as expressões mais variadas de produtos financeiros, tais como dividendos (acima mencionados), como também debêntures.

As debêntures, comumente utilizadas para o financiamento das empresas como dívidas assumidas em lançamento nos mercados de ações. De maneira geral, essa prática se expressa também em suas movimentações e captações nos serviços de abastecimento de água e esgoto, sobretudo, para a obtenção de infraestruturas para a expansão das redes. Allan e Pryke (2013) expressam as securitizações de receitas e refinanciamento de dívidas com investimentos em infraestrutura que são necessários para a ampliação de serviços essenciais, como é o caso do saneamento. Assim, os produtos financeiros captados pela busca de recursos (recursos onerosos) são como meios de obter mais rendas financeiras para o capital financeiro. Em argumentos semelhantes, a teoria do valor se apresenta nessa tríade: valor-renda-finanças (Purcell, March e Loftus, 2019), no caso da Sabesp: geração ampla de receitas; tarifas, monopólio de serviços nos municípios; dividendos, debêntures mediações mais atraentes para investimentos, que são suplantados por securitização e os baixos riscos, como enfatizou Christophers (2018), e na capacidade de superacumulações e superfinanceirizações, característica que combina como argumenta Cooper (2015), em busca de oportunidades de investimento de maiores retornos no capital fictício.

Nesse sentido, as alternativas de captação de investimentos por meio do capital financeiro, expressos pelas debêntures, por meio dos endividamentos das CESB's, desde os anos 1990, constata-se como alternativa de busca por financiamentos, uma vez que escasseiam no Orçamento Federal (recursos não-onerosos), como demonstrado inicialmente neste capítulo.

Os arranjos espaciais de estratégias neoliberais permitiram a abertura de títulos financeiros, tais como abertura do capital social da empresa, e/ou emissões de debêntures. Ao contrário do primeiro, que depende de discussão e aval das câmaras legislativas estaduais, os títulos de dívidas são comumente autorizados pelas próprias empresas. Viabilizados de maneira desburocratizadas e rápidas. Este utensílio financeiro para financiamento de investimentos e/ou outras necessidades econômicas da empresa paulatinamente são incentivadas pelas políticas dos governos estaduais e federais.

O Estado brasileiro se demonstrou como agente ativo na expansão do setor financeiro para o saneamento (ou as infraestruturas em geral). Os incentivos na emissão de debêntures se expressa por meio da isenção de imposto de renda-IR, pelo caso das obtidas e incentivadas pelo BNDES. Estas apresentadas pós-2016 como alternativas pelo esgotamento e extinção dos programas como PAC (programa de Aceleração ao Crescimento). Desde então, o enfoque nas recentes movimentações, de 2021, apresenta-

se no aumento de sua participação nas estruturas de endividamento nos últimos períodos das companhias estaduais de economia mista de administração pública.

A Sabesp, desde 2016 em breves períodos até 2021, obteve uma expansão dessa forma de financiamento. Ao comparar as três maiores empresas: SANEPAR e COPASA, elas demonstram a posição privilegiada na capacidade de captação e emissões de capitais portadores de juro e fictício.

A estrutura da dívida da COPASA (MG) é apresentada entre os anos de 2016 e 2021, em que conseguimos a partir dos dados de resultados dos períodos, 4º trimestre de ambos os anos, uma predominância das debêntures (Tabela 09). Destarte, em relação com as outras rubricas instadas, há um aumento nas porcentagens das debêntures de 43% (4T2016) para 60,0% (4T2021). Este último sem somar as debêntures do BNDES e a Caixa Econômica Federal, com estas têm-se pelo financiamento na modalidade do título: 75,3% da estrutura da dívida da COPASA. Todavia, não foi identificado na Sanepar, que obteve uma queda em 4,63%, mesmo que ainda se posicione entre as maiores porcentagens de debêntures captadas para o fim de seus financiamentos.

Tabela 10. Estrutura da dívida COPASA, SANEPAR e SABESP, 4T2021 (%).

Fontes	COPASA		SANEPAR		SABESP	
	2016	2021	2016	2021	2016	2021
Debêntures	43,37%	60,30%	53,37%	48,1%	27,17%	41%
BNDES	10,75%	3,20%	4,67%	0,9%	8,11%	8%
BNDES-PAC			6,57%	7%		
BNDES-Debêntures		8,70%				
Caixa Econômica Federal	10,16%		32,09%	32%	9,91%	8%
Caixa Econômica Federal-Debêntures		4,30%				
Empréstimos bancários e financiamentos Bancos de Desenvolvimento estrangeiros	32,13%			11,4%		
BID					18,48%	22%
KfW	0,97%	4,30%		0,3%		
BEI		1,60%				
BIRD					2,25%	2%
Bank of New York	0,02%					
Outros (bancos nacionais e empresas)	2,60%	17,70%	3,30%	0,3%	6,33%	6%
JICA					13,87%	13%
EUROBONDS					9,82%	
Deutsche Bank					4,15%	
Totais (%)	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria. SABESP (2021), SANEPAR (2021) e COPASA (2021).

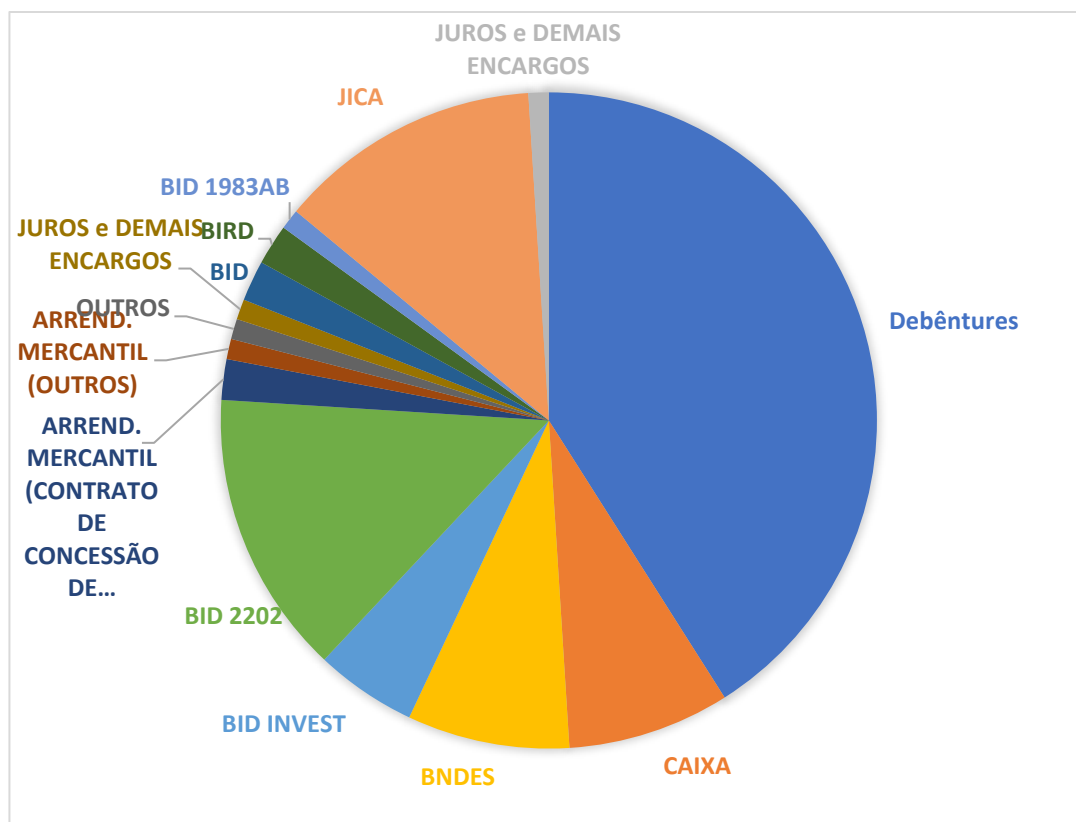


Seguindo a presença de maiores participações em debêntures, no caso da Sabesp ocorreu um aumento, que passou a estruturar de seu financiamento de 27,17% para 41% em 2021. A partir de uma comparação das estruturas da dívida entre as empresas, as diferenças que não se constata as debêntures emitidas pelo BNDES e Caixa. E, o maior peso na variação de bancos de desenvolvimentos que financiam os investimentos, por conta disso, compõem a estrutura da dívida. Para muitos investidores, esse quadro consiste em entregar a estrutura e pagamentos de modo mais diversos, de modo que a coexistência nesse sentido do capital portador de juros e fictícios está envolvido na estrutura de financiamento.

Para as outras duas companhias, há a diminuição da diversidade de fontes observada no 4T2016. Das fontes onerosas financiadas, temos nove, em detrimento das quatro fontes de 2021. Estas mantêm o BD alemão de Infraestrutura, KfW-Banengruppe (4%;) aumentando sua parcela de 2016 (1%). Também o Banco Europeu de Investimento-BEI (2%-4T2021), Bank of New York, em 2016, com 0,2% por conta de sua baixa participação, não aparece no gráfico.

Outro fator marcante é o baixo endividamento da companhia em moeda estrangeira. Mesmo com as participações dos bancos acima citados, da Alemanha, europeu e do Japão, não temos a transação dos financiamentos focados em dólar, mas em euro e o iene.

Gráficos 6. Estrutura da dívida SABESP -2021.



Fonte: Relatório financeiro, Sabesp, 2021.

Dessa forma, dentro do ramo de mercados de capitais, câmbio e crédito, a companhia paulista traça um perfil em que há a coexistência de debêntures e dividendos expressões da financeirização e seus ganhos de renda. Em concordância com Purcell, March e Loftus (2019), a geração de valor realizada na atividade do saneamento alimenta os títulos financeiros, através das rendas consolidadas por meio do Lucro, a captação pelas finanças consolidam o ciclo proposto pelos autores: valor-renda-finanças. Esta tríade tem no processo de retroalimentação por meio dos ganhos, no caso das debêntures, por meio de seus fluxos de caixas, garantindo a sua aquisição da renda tarifária, transmitida para os produtos financeiros de dívidas. É visto, por exemplo, no período de 2018-2021, identificando as emissões de debêntures, sendo no total de nove emissões.

Os lançamentos são comumente utilizados em projetos de investimento relacionados com infraestruturas necessárias para a manutenção e/ou ampliação das redes. Em prospecto nos relatórios instados no site da Sabesp, é possível coletar as

informações da destinação dessas emissões. Das nove apresentadas no período explicitado acima, sete são de destinação dos recursos para: “refinanciamento de compromissos financeiros vencidos nos anos de lançamento, ou seja, pagamento de caixa e dividendos, como se apresenta na tabela abaixo.

Tabela 11. Emissões de debêntures e destinações para os recursos captados para refinanciamento e recomposição de caixa, Sabesp, 2018-2021.

Emissão	Data da emissão	Valor total da emissão	Destinação dos recursos
22 ^a	15/02/2018	750.000.000,00	refinanciamento de compromissos financeiros vencidos em 2018 e à recomposição de caixa da Emissora.
23 ^a	10/05/2019	1.500.000.000,00	refinanciamento de compromissos financeiros vencidos em 2019 e à recomposição de caixa da Emissora.
25 ^a	15/04/2020	1.000.000.000,00	refinanciamento de compromissos financeiros vencidos em 2020 e à recomposição de caixa da Emissora.
27 ^a	15/12/2020	1.000.000.000,00	refinanciamento de compromissos financeiros vencidos em 2021 e à recomposição de caixa da Emissora.
28 ^a	15/07/2021	1.200.000.000,00	refinanciamento de compromissos financeiros vencidos em 2021 e à recomposição de caixa da Emissora.
29 ^a	15/12/2021	1.250.000.000,00	• refinanciamento de compromissos financeiros vencidos e à recomposição de caixa da Emissora. • Projeto de investimento em Expansão do Sistema de abastecimento de água em municípios na Região Metropolitana de São Paulo, incluindo execução de novas ligações às redes, de forma a atender ao crescimento vegetativo. • Os recursos a serem captados por meio das Debêntures da Segunda Série e da Terceira Série serão integralmente utilizados para investimento, pagamento futuro ou reembolso dos gastos.
30 ^a	15/03/2022	1.000.000.000,00	refinanciamento de compromissos financeiros vencidos em 2022 e à recomposição e reforço de caixa da Companhia.

Fonte: relatórios de emissão de debêntures: 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022. Site:

<https://ri.sabesp.com.br/informacoes-financeiras/documentos-de-oferta/>

Por ser uma empresa de fluxos de caixa constante e receitas previsíveis, bem como a lucratividade; as emissões de debêntures, segundo do relatório de 2021 (Sabesp, 2021, p.104-105) são tanto para os investimentos em infraestrutura de municípios, quanto para refinanciamento de suas obrigações financeiras, entendidas em linguagem contábil, dos proventos de caixa e pagamento de dívidas. Em específico nos anos de 2021, fica evidente com a 29ª emissão de debênture posto que:

Os recursos provenientes da emissão da primeira série destinam-se ao refinanciamento de compromissos a vencer e à recomposição de nosso fluxo de caixa. Os recursos provenientes da emissão da segunda e terceira séries destinam-se a apoiar o investimento em projetos de infraestrutura em determinados Municípios em que prestamos serviços e apoiar o ressarcimento de custos incorridos em relação aos projetos de infraestrutura. Em 31 de dezembro de 2021, a dívida em aberto da vigésima nona emissão de debêntures era de R\$ 1.230,6 milhões (Sabesp, 2021, p.105).

As obrigações financeiras perduram em todas as destinações dos recursos provindos das debêntures em seu mercado de capitais. Desde a 22ª até a 30ª, o relatório de 2021, cita os destinos dos recursos, para os investimentos em infraestrutura que são necessários e, como argumento Allen e Pryke (2013) esses investimentos permitem que a financeirização por meio, desses títulos de debêntures se expandem nas companhias de saneamento (água e esgoto, nosso caso). Todavia, é recorrente a incidência da identificação no relatório dos refinanciamentos de dívidas de anos anteriores, sendo sanados por novas captações. Assim, apresentados no extrato a seguir:

Em junho de 2017, realizamos a 21ª emissão de debêntures, no valor de principal total de R\$ 500 milhões, em duas séries. [...] Os recursos provenientes dessa emissão foram utilizados para reforçar nosso caixa e refinar o financiamento de obrigações financeiras com vencimento em 2017. Em 31 de dezembro de 2021, o saldo em aberto da 21ª emissão de debêntures era de R\$ 174,8 milhões.

[...] Em fevereiro de 2018, realizamos a 22ª emissão de debêntures, no valor de principal total de R\$ 750 milhões, em três séries. [...] Os recursos provenientes dessas emissões foram utilizados para reforçar nosso caixa e refinar o financiamento de obrigações financeiras em aberto em 2018.

[...] Em 31 de dezembro de 2021, a dívida em aberto da 22ª emissão de debêntures é de R\$ 708,5 milhões. Em maio de 2019, realizamos nossa vigésima terceira emissão de debêntures divididas em duas séries no valor principal agregado de R\$ 866,8 milhões. A primeira e a segunda séries vencem em maio de 2024 e 2027, [...] Os recursos provenientes dessas emissões foram utilizados para fortalecer nossa posição de caixa e refinar o financiamento de compromissos financeiros pendentes em 2019. Em 31 de

dezembro de 2021, o saldo devedor da vigésima terceira emissão de debêntures era de R\$ 864,8 milhões.

[...] Em julho de 2019, realizamos a vigésima quarta emissão de debêntures dividida em duas séries no valor principal agregado de R\$ 400 milhões. A primeira e a segunda séries vencem em julho de 2026 e 2029, respectivamente. [...] Os recursos provenientes dessas emissões destinam-se a apoiar o investimento em projetos de infraestrutura em alguns municípios nos quais nossa companhia presta serviços. Em 31 de dezembro de 2021, o débito em aberto da vigésima quarta emissão de debêntures era de R\$ 461,4 milhões (Sabesp, 2021, p104).

Apesar de não ser o foco desta pesquisa, o objetivo é entender os interesses do mercado financeiro na empresa paulista, ao em vez de analisar especificamente suas movimentações de balanços. Para isso, é crucial identificar as receitas e lucros líquidos, a fim de uma análise da geração de valor por meio do exercício da empresa. A análise a partir da tríade valor-rendas-finanças (Purcell, March e Loftus, 2019), permite a elucidação dos interesses do capital financeiro. Todavia, há situações que requerem mais aprofundamentos quanto os procedimentos de refinanciamento da companhia, que, nesta pesquisa, apenas se atém na capacidade e seguridade que as rendas financeiras oriundas de dividendos e debêntures, estas asseguradas pela capacidade de resiliência presente na Sabesp.

Os fluxos de capitais monetários captados nos mercados, sejam por meio de ações ou lançamentos de debêntures (embora esta não garanta poder no conselho administrativo) são garantidos por possibilidades de suas receitas constantes e robustas. Tais garantias, são trazidas pelos relatórios, sobretudo de 2021, por meio das tarifas, estas com ciclos de aumento tarifário garantidos de quatro em quatro anos e estabelecem os objetivos e a securitização explícitos nos relatórios: “[...] nossas tarifas devem produzir receitas suficientes para cobrir as despesas operacionais[...].” (Sabesp, 2021, p.106), se acrescenta também todas as despesas financeiras.

Com isso, o foco nas tarifas como rendas monopolistas permitem os ganhos à empresa e são apropriados pelos capitais financeiros que detêm direitos de propriedade (dividendos e títulos de dívidas). Suas garantias de ganhos são estabelecidas pelos mecanismos de juros sobre as tarifas e regulações que conduzem a segurança e taxas previsíveis de ganhos. É importante identificar o mecanismo da regulação da tarifa em uma análise das rendas monopolistas extratadas e formadas a partir da regulação legatária do arranjo espacial neoliberal dos anos 1990.

3.3 A formação da renda monopolista financeira: tarifas, volumes de água e risco projetados.

Os *insights* de Purcell, March e Loftus (2019), Paulani (2016) e Harvey (2013) são elucidadores na formação e extração das rendas por parte dos setores financeiros (rentistas). Isso, pois, ao terem parcelas do capital social da Sabesp, passam juridicamente a serem donos do percentual arrecadado, sendo também proprietários. Por essa análise a teoria das rendas como Marx (2017) abordou, ainda que seja na discussão de posse da terra, permite a interpretação dessas expressões das rendas (com destaque para a monopolista) dos ganhos de propriedade proporcionados a partir de rendimentos oriundos dos lucros operacionais da Sabesp.

Como vimos pelos *rating's* (FITCH, Standart Moods entre outras), as garantias de lucratividade e receitas são condicionadas pelos fluxos de caixas da empresa. Estes alimentados nas CESB por meio de seu processo de tarifação, assegurados por uma complexa regulação e contabilização em sua formação de tarifária, securitizando essa renda por meio das agências reguladoras. Caso relatado por Purcell, MARCH e Loftus (2019) ao tratarem da regulação tarifária de saneamento, ocorrido no Reino Unido e aplicada pela agência reguladora Ofwat (The Water Service Regulation Authority). A regulação estabelecida no caso inglês, da metodologia do limite de preço máximo, desenvolvida para o setor de telecomunicações recém-privatizado naquele país, no início dos anos de 1980, que é generalizada para outros setores de serviços essenciais e de infraestrutura.

Essa expressão é utilizada pela agência reguladora paulista, ARSESP (Agência Reguladora do Estado de São Paulo), que é conhecida como P0. O preço máximo médio é aplicado com o objetivo na regulação e em incentivos de eficiência para a empresa, em que estimula por meio de um modelo de precificação dos serviços de água e esgoto, para a determinação do preço das tarifas.

Por meio de uma expressão matemática o índice de preço é formado, com os membros da equação entre o custo de operação, investimento e depreciação em relação a eficiência esperada, durante um período esperado. A composição da equação estabelece uma relação em que seu numerador tem elementos da equação que são da operação (custo de capital, custo da operação depreciação) e em seu denominador o período de tempo e os volumes de água projetado.

Figura 5. Equação de precificação P0 utilizada na revisão tarifária de 2017 pela ARSESP, 2017.

$$P_0 = \frac{BRRL_0 - \frac{BRRL_T}{(1 + r_{wacc})^T} + \sum_{t=1}^T \frac{(1 - w) \cdot OPEX_t - w \cdot D_t^c + CAPEX_t + VarWK_t}{(1 + r_{wacc})^t}}{\sum_{t=1}^T \frac{(1 - w) \cdot V_t}{(1 + r_{wacc})^t}}$$

Fonte: Henrique, 2017, p.32

Os termos da equação são identificados da seguinte forma:

P0 = Tarifa Média Máxima (ou Preço Máximo) que assegura o equilíbrio econômico-financeiro da SABESP.
 BRRL0 = Base de Remuneração Regulatória Líquida (ou seja, líquida de depreciações), ao início do ciclo, a ser fixada pelo estudo estabelecido pela Deliberação ARSESP 156/2010. A BRRL inclui o estoque inicial de Capital Circulante.
 BRRLT = Base de Remuneração Regulatória Líquida ao final do ciclo tarifário.
 T = Duração em anos do Ciclo Tarifário.
 Vt = Volume faturável total para o ano t (corresponde a soma do volume de água e volume de esgoto).
 OPEXt = Custos operacionais, administrativos e de comercialização no ano t.
 CAPEXt = Investimento incorporado à operação no ano t.
 VarWKt = Variação do Capital Circulante Remunerável no ano t.
 w = Alíquota do imposto de renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.
 rwacc = Custo de Capital determinado de acordo com a Deliberação ARSESP (Henrique, 2017, p.32).

Essa fórmula matemática permite à agência estabelecer a tarifa, por meio dos custos de operação (OPEX) e a capacidade de investimento (CAPEX), as taxas de depreciação (BRRL, ou a estabelecida pela Arsesp para o período). Como salienta Henrique (2017), o cálculo é direcionado para amortização dos custos fixos e lucros esperados a partir da consideração do consumo, em um patamar em que se a empresa passa a ampliação de sua lucratividade. Neste caso, seu denominador é ponderado entre

uma taxa de juros (WACC) e o volume de água projetado para o próximo período do ciclo tarifário. Dentre estas perspectivas, se projetam os ganhos futuros e o consumo de água tratada necessário para alcançar a meta.

Alguns pontos chamam a atenção do cálculo regulado pela ARSESP. Vale destaque para efeitos de uma análise da formação da renda monopolista, que atrela seus ganhos e efetivação da taxa de lucro para os ganhos financeiros. O risco é calculado e embutido na equação, das projeções proferidas pela Sabesp em seus planos de negócios por meio da taxa de equilíbrio de custo médio de capital, WACC. Esta identifica-se como uma espécie de securitização que atenuam os riscos em elementos que podem conduzir a possíveis imprevisibilidade. Volume de água e o faturamento dos serviços são assegurados em seus investimentos futuros pela taxa de juro. Esta lógica deixa prever a essência das atividades da empresa com expressões da financeirização.

A base de cálculo conduzida pelas projeções dos custos operacionais e volumes faturados, como explicita Henrique (2017) partem das expectativas de demandas de abastecimento de água e esgotamento sanitário a partir de dados históricos, que produzem as médias ponderadas que servirão para os planos de negócios da Sabesp, estes apresentados à ARSESP no momento de discussão do próximo ciclo tarifário. Seus efeitos são balizadores, como aborda Henrique (2017):

Os efeitos da projeção são muito relevantes. Uma projeção maior que o crescimento real pode resultar em investimentos desnecessários, perda de escala de produção e diluição do preço máximo médio que não gera o resultado esperado. Uma projeção menor que a realidade operacional pode significar em falta de investimentos, redução da segurança hídrica, e concentração do preço máximo médio, proporcionando maiores lucros. Assim, há uma tendência para que a empresa apresente um mercado abaixo do real (Henrique, 2017, p.33).

As variáveis utilizadas para a projeção de mercado incluem o número de economias (residenciais), número de ligações e os volumes medidos de água e coleta de esgoto. Com isso, a agência enfatiza que as projeções utilizadas como base são repassadas do último ciclo tarifário, no qual junto com as médias de projeção do crescimento populacional conduzem as perspectivas futuras de demanda. Assim, criam-se as projeções das demandas por segmentos: residencial, não residencial, permissionário (venda por atacado), caminhão pipa e mercado total (demanda total).

A projeção parte da premissa da evolução do índice de consumo médio por domicílio, dos quais têm por base na média ponderada para a área de atuação, onde a Sabesp atende às metas apresentadas nos contratos de programas com cada um dos municípios, que compõem a expansão futura dos serviços. Essas perspectivas futuras

projetam o número de residências, que servirão de alíquota para a multiplicação à perspectiva futura dos consumos médio de água e geração média de esgoto. Além das novas possíveis áreas e a ampliação do consumo, a previsão do crescimento vegetativo da população ao longo dos anos do ciclo é prospectada, servindo para o cálculo da demanda futura. Para o ciclo tarifário de 2021-2024 a projeção do consumo médio unitário de água é de: “[..] 11 m³/ mês/economia. Para o esgoto, a Sabesp apresentou a projeção de geração média unitária de 11 m³/economia/mês para os anos 2021, 2023 e 2024 e de 10,9 m³/economia/mês para 2022” (ARSESP, 2021, p.7). A agência por meio desse número avalia-o com o histórico da empresa realizado nas projeções anteriores em comparação.

Henrique (2017) pontua que as projeções de consumo de água e coleta de esgoto, vendidos a volumes a mais do projetado geram lucros a mais para a empresa. Isso, pois, em termos matemáticos os custos fixos e a rentabilidade são sanados nas previsões abaixo do vendido, ao contrário, os excedentes gerados são reservados à lucratividade e nos custos amortizados. Esta estratégia permite que se tenha um ambiente lucrativo para os negócios.

Retomando aos elementos da fórmula do P0, com exceção do OPEX (custo de operação) e o CAPEX (investimentos para expansão de rede) todos os outros membros são uma projeção dos próximos quatro anos de ciclo tarifário. Em termos de negócios os elementos de volume de água, as variações estimadas no curto prazo, para o futuro recente da empresa, são como se chama em termos contábeis: *proxy*. É válido estabelecer comparações entre o projetado e o que é alcançado no ano de exercício para dimensionar os efeitos da projeção.

As expectativas de ganhos nos planos de negócios da empresa paulista correm acompanhadas de oferta dos serviços sempre as previsões muito transbordadas das expectativas, consequentemente de maior rentabilidades. A empresa trabalha com a possibilidade de oferta de água, ao contrário de trata-las com o controle racional no consumo de água. Ou seja, apenas pautar em sustentabilidade financeira futuras garantidas pela regulação, permite um estancamento para prejuízos, mas pouco no uso racional dos recursos hídricos. Em períodos de crise hídrica, a queda abrupta dos mananciais se torna mais drástica, e com isso, os fluxos hídricos são conduzidos para as regiões com maior população, mais rentáveis, do que os municípios menores e/ou de menor rentabilidade.

Figura 6. Comparativos entre as projeções (ARSESP/2021) e o volume de água (produzido e faturado-Sabesp/2021 Raf-20F) no exercício de 2021

Tabela 3.9: Comparativo entre a projeção das variáveis de mercado de água - Arsesp e Sabesp

Descrição	Fonte	Unidade	2021	2022	2023	2024
Projeção Sabesp						
Volume de água - Residencial e Não Residencial	Sabesp	mil m³	1.775.366	1.811.324	1.847.613	1.882.028
Volume água permissionárias	Sabesp	mil m³	34.666	34.666	34.666	34.666
Volume Caminhão-Pipa	Sabesp	mil m³	5	5	5	5
Volume total	Sabesp	mil m³	1.810.037	1.845.995	1.882.284	1.916.699
Projeção Arsesp						
Volume de água - Residencial e Não Residencial	Arsesp	mil m³	1.804.817	1.842.317	1.880.205	1.915.724
Volume água permissionárias	Arsesp	mil m³	34.666	34.666	34.666	34.666
Volume Caminhão-Pipa	Arsesp	mil m³	5	5	5	5
Volume total	Arsesp	mil m³	1.839.488	1.876.989	1.914.876	1.950.395

Fonte: ARSESP, 2021, p.10.

	Exercício findo em 31 de dezembro de		
	2021	2020	2019
	(em milhões de metros cúbicos)		
Produzido			
Região metropolitana de São Paulo	1.984,2	2.032,0	2.012,5
Sistemas Regionais	880,5	874,7	860,7
Total	2.864,7	2.906,7	2.873,2
Faturado			
Região metropolitana de São Paulo	1.419,4	1.351,3	1.296,4
Atacado	49,7	50,1	48,1
Sistemas Regionais	683,2	682,5	666,3
Subtotal	2.152,3	2.083,9	2.010,8
Santo André ⁽²⁾	-	53,9	67,1
Mauá ⁽³⁾	21,5	29,5	34,8
Residencial Social/Favela ⁽⁴⁾	-	45,8	-
Total	2.173,8	2.159,2	2.112,7

Fonte: Sabesp, RF-20F, 2021, p. 44.

Como já mencionado por Henrique (2017), as variações de uma projeção acima do produzido resultam em investimentos desnecessários, ao passo que uma projeção abaixo gera concentração do preço máximo médio e uma capacidade de maiores lucratividades. Em um caso concreto em 2021, a partir do estudo do cálculo das projeções totais (ARSESP, 2021, p.10), o comparativo entre a ARSESP e a Sabesp foram de 1.839.488 mil m³ (Arsesp, 2021) e 1.810.037 mil m³ (Sabesp, 2021).

Em comparação com o declarado no relatório da Sabesp de 31 de dezembro de 2021, o seu total (volume produzido, mais o volume faturado descontado com as perdas): 2.173,8 milhões por m³ (Sabesp. 2021, p. 44), que em comparação: 2.173.800 por mil m³. Assim, com uma diferença entre a projeção da Sabesp, pelo volume total do exercício de 2021 (comparando-os pela unidade de mil m³) é de 363.763 m³. Este é o seu cálculo de excedente de produção e lhe proporciona uma maior lucratividade.

Com a projeção dos volumes de águas que chegam abaixo do produzido e faturado, se evidencia uma garantia do mínimo necessário estabelecido no início de um ciclo tarifário, de modo que garanta os custos de capitais em operação e investimento por



meio da tarifa. A sustentabilidade do negócio, como afirma Henrique (2017), retoma ao V_t da equação do P_0 :

Ao dividir por um volume de vendas ideal o resultado de preço máximo médio induz a empresa a buscar superar o volume máximo projetado no qual todos os custos fixos são atendidos. A partir desse volume a margem de lucro por unidade vendida se torna muito superior (Henrique, 2017, p.37).

Além dos ganhos excedentes a partir das expectativas de faturamento, outra rubrica financeira é a determinação da taxa de custo de capital a ser aplicada no cálculo das tarifas. Esta permite a suficiência financeira e a garantia de uma rentabilidade compatível com que o investidor possa aplicar seus recursos e prever os riscos possíveis na atividade. Esse cálculo é usualmente utilizado nas empresas privadas de capital aberto, inserido nas CESB's, uma vez que têm ações e investidores financeiros investidos no capital social. O custo médio ponderado de capital (WACC-Weighted average capital cost) é uma avaliação entre o capital próprio da empresa (acionistas e dividendos se incluem aqui) e o financiamento da empresa, pela composição ou estrutura do capital. Por ele é possível estabelecer as taxas de retornos.

Em NT. F-0042-2020 (ARSESP, 2020), a determinação da agência na taxa de retorno necessária para os serviços, segundo o documento, a transparência e a oferta de certeza nas informações, pretendem elevar a concorrência nos fluxos de investimentos e transmitir a confiança dos negócios aos acionistas e debenturistas ou credores (ARSESP, 2020). Dessa maneira, o monopólio das redes em regiões onde atua atrai os fluxos de capitais, com a securitização da própria agência. A regulação constitui em uma ferramenta de securitização dos investimentos, trazendo clareza dos volumes e receitas futuras, portanto, estabelece a previsibilidade necessária para o negócio. A agência aborda que:

O marco regulatório estabelece que a Arsesp determine periodicamente a taxa de custo de capital a aplicar na revisão tarifária. Uma das premissas fundamentais de um marco regulatório sustentável no tempo é a suficiência financeira do setor. Para isso, é preciso prover à prestadora uma remuneração que guarde relação com os custos econômicos de um investidor eficiente, similar a outras atividades de risco comparável (Arsesp, 2020, p.4).

As metrificações e garantias são atribuídas pela ponderação do capital próprio e endividamento (W_{aac}), acompanhado pelo risco de mercado analisado pelo método CAPM (Capital Asset Pricing Model). Esta estima a taxa de retorno com uma taxa livre de risco somada ao risco das atividades do saneamento (Arsesp, 2020). Os riscos computados são relacionados aos negócios do país ou região onde a empresa desenvolve suas atividades, com isso, a relação espacial adere à modelagem via os riscos e uma taxa compelida à situação de mercado do país e/ou cidade onde se territorializa.

Essa combinação de Wacc e CAPM proporciona ao mesmo tempo os retornos esperados e o risco descontado, como uma securitização dos fluxos de caixa da empresa. As agências reguladoras do mundo, como: Grã-Bretanha (OFWAT e OFGEM), Austrália (AER), Brasil (ANEEL), Colômbia (CREG) utilizam essa composição de risco e retorno.

Figura 7. Equação do custo médio ponderado de capital (WACC).

$$r_{WACC} = r_E \cdot W_E + r_D \cdot W_D \cdot (1 - T)$$

r_{WACC} : custo médio ponderado do capital;

r_E : custo de capital próprio (equity);

r_D : custo de capital de terceiros antes dos impostos;

W_D : alavancagem expressa pela fração $D/(E+D)$; sendo E e D os montantes de capital próprio e de terceiros, respectivamente;

W_E : proporção de capital próprio expressa pela fração $E/(E+D)$;

T: taxa de impostos (Arsesp, 2020, p.6).

A obtenção do custo de capital próprio, ou seja, do retorno requerido pelos acionistas é utilizado pelo método CAPM, que permite a comparação com as empresas pertencentes à mesma indústria, condicionando os riscos similares, em meio às possíveis variações do negócio. Para isso, ele abrange os investimentos livres de risco, conhecido uma carteira de ações da empresa, no caso sob poder o público, ponderadas pelos valores de mercado, cujo resultado esperado é um rendimento proporcional a seu risco sistemático. Assim, estabelecendo um *spread* pelo risco e o ganho proporcionais a ele.

Outro cálculo precificado no risco, por meio da escalaridade relacionada não apenas a territorialidade do negócio, mas também por meio dos riscos oriundos dos países. Somam-se a equação (Figura 06), com os seguintes elementos: risco sistemático da indústria (beta), as taxas de retorno de ativo livre de risco (r_f), taxa de retorno de carteira

diversificada (r_m) e o prêmio país (r_p). Isso com capital próprio se estrutura um método de securitização que comporá todo o processo do P0, para o fim das tarifas e, portanto, a formação da renda monopolista e das garantias das rendas absolutas.

Figura 8. CAPM de risco de retorno sobre capital próprio.

$$r_E = r_f + \beta \cdot (r_m - r_f) + r_p$$

Fonte: Arsesp, 2020, p.7)

Além dos riscos de capital próprio, que comporão a equação do Wacc, são contabilizados os riscos de capital de terceiros transformados em índices de retornos exigido pelos credores da dívida da empresa. Assim, observa-se as securitizações dos dividendos (capital próprio) e títulos de dívidas (capital de terceiros) na combinação com as fórmulas da CAPM. De maneira qualitativa, desdobrou a capacidade da agência em assumir a linha de assegurar, por meio da tarifa, os ganhos dos acionistas e debenturistas, demonstrando a simbiose do capital financeiro, Estado e regulação.

Nesta última fórmula os custos de terceiros (r_d), taxa de retorno dos ativos (r_f), prêmio de risco de crédito ou spread (que cumpre a função do CAPM) e, por fim, prêmio de risco país (r_p). Essa análise compõem os cálculos do Wacc, em que os custos de terceiros são reduzidos no processo de financiamento da empresa.

Figura 9. CAPM de risco de retorno sobre capital de terceiros.

$$r_D = r_f + r_C + r_p$$

Fonte: Arsesp, 2020, p.10)

Segundo o relatório da Arsesp (2020), a estrutura de capital da empresa (W_d e W_e) presentes na figura 05 demonstram a relação entre os anos do último ciclo tarifário com os passivos onerosos e o patrimônio líquido de 35,81%, sendo 64,19% de capital próprio. Para a aferição dos riscos com a taxa de remuneração para a elaboração do Custo de



Capital Próprio de 4,5% e de Capital de Terceiros de 2,33%, a sua diferença representa o risco de mercado (2,27%).

O prêmio de risco é utilizado para a comparação das ação nos mercados brasileiro e dos EUA. Essa escala de aferição dos riscos se mostra problemática, uma vez que prospecta por método histórico, em que os investidores consideram para o futuro o mesmo prêmio de risco observado no passado. A variação, então utilizada em 2020, da Standart&Poor's reúne as 500 principais empresas listadas nas bolsas dos EUA, representando sua liquidez, tamanho no mercado e representação no mercado:

Cabe destacar que, para obtenção do risco de mercado, foi utilizada a variação do preço histórico do S&P 500, somando-se a distribuição de dividendos (mensais). Os dados utilizados foram obtidos do site do Prof. Aswath Damodaran, referência internacional na elaboração de indicadores econômico-financeiros, cujo cálculo é feito com o preço final do mês do índice S&P 500 e dividendos sem correção por inflação. A escolha dessa metodologia mostrou-se mais adequada para o cálculo do WACC, uma vez que a mesma busca identificar o rendimento no mês específico e não um ganho acumulado entre a data de distribuição de dividendos e o período atual (Arsesp, 2020, p.11).

Essa taxa é retirada para o período em análise do ciclo tarifário de 11,43%, que subtraindo com o risco sistêmico de 4,5% alcança a 6,94% para o prêmio de risco de mercado. O prêmio risco país dentro dessa escala na construção do Wacc que comporá a tarifa (P0), é estimado por 2,41%. Os cálculos de índices partem de estimativas do mercado e com descontos deflacionados do mercado estadunidense por conta das ações serem também negociadas em New York. Assim, em todo o processo da taxa de juros que será formada, Wacc, o retorno sobre capital próprio é estabelecido para assegurar os custos e perdas dos acionistas e dos prestamistas de crédito à Sabesp.

Com isso, as relações estabelecidas espaciais e escalares entre os índices de prêmios com relevância na indústria, risco país e taxas inflacionárias dos EUA atrelam a tarifa a uma urdidura de relações, na qual alcança o Custo Nominal de Capital Próprio funcionando como uma taxa de juro sobre o risco. Mediante a isto, operam o capital portador de juros e fictício na composição da tarifa: projeções do volume de água projetado, estabelecimento de taxas (risco, dívida e spread). A taxa de retorno, após esse circuito de equações, estabelece uma taxa de retorno para o negócio, que interessa aos acionistas, de 8,10%.

Figura 10-Cálculo do Wacc, Arsesp, 2020

Estrutura de Capital	ARSESP Final
(A) Participação de Capital Próprio (W_E)	64,19%
(B) Participação de Capital de Terceiro (W_D)	35,81%
Custo de Capital Próprio (r_E)	
(1) Taxa de Livre Risco	4,50%
(2) Taxa de Retorno de Mercado	11,43%
(3) Prêmio Risco de Mercado = (2)-(1)	6,94%
(4) Beta Desalavancado	0,6436
(5) IR + CSLL (T)	34,00%
(6) Beta Alavancado = $(4)*[1+((B)/(A))*(1-(5))]$	0,8807
(7) Prêmio de Risco do Negócio e Financeiro = (6)*(3)	6,11%
(8) Prêmio Risco Brasil	2,41%
(9) Taxa de Inflação Americana	2,03%
(10) r_E Nominal = (1)+(7)+(8)	13,02%
(11) r_E Real = $[(10)+1]/[1+(9)]-1$	10,77%
Custo de Capital de Terceiros (r_D)	
(12) Taxa de Livre Risco = (1)	2,33%
(13) Prêmio Risco Brasil = (8)	2,41%
(14) Risco de Crédito	3,48%
(15) r_D Nominal antes de impostos = (12)+(13)+(14)	8,22%
(16) r_D Nominal após impostos = $(15)*[1-(5)]$	5,42%
(17) r_D Real após impostos = $[(1)+(16)/[1+(9)]-1$	3,33%
WACC	8,10%

Fonte: Arsesp, 2020, p.17

O escalonamento em equações em suas intrincadas relações estabelece um procedimento de securitização, como afirmado, da agência reguladora. Dessa maneira, as taxas de Wacc são colocadas como um divisor no numerador da equação e no volume e nos custos de investimento e de capital, esta fatoração pelo tempo identificando com um cálculo de matemática financeira e/ou de juros composto, é a composição necessário para delimitar em uma taxa os riscos pelo negócio, o waac balanceia os custos de capital utilizado por meio, de dívidas (capital de terceiros) e os próprios na geração de valor.

A tarifa nesse contexto de aplicação do price cap, e sua “escala” de equações, são a maneira de remuneração da empresa e de seus investidores, de modo que a renda oriunda desse monopólio, garantida pela regulação tarifária.

Com esse desdobramento econômico-financeiro é que regulamenta a lógica do espaço e do território da empresa paulista. o crescimento territorial com a anexação de municípios, com isso, obtenção de tarifação e aumento do volume de água (influência nos comitês de bacias), são expressões os conflitos gerados no território paulista. No próximo capítulo serão analisados os arranjos de municípios (com o enfoque na captação das tarifas), as disputas na produção de água, nas quais são manifestações contraditórias do arranjo espacial do saneamento com a hegemonia do capital financeiro.



Capítulo 4. Arranjo jurídico-político da financeirização.

No presente capítulo analisaremos a atual formatação do território da Sabesp, sendo ele uma expressão do arranjo espacial legatário das reformas neoliberais que o produziram em meio a abertura de capital, políticas de privatização e financeirização. Embora sua composição do capital social de maior acionista, seja o Estado de São Paulo, este, contraditoriamente, apresenta-se como agente dos processos de privatização. Fato este presente também, que mesmo que o acionista majoritário seja o poder público, a Cesb paulista orienta sua estratégia de perfil empresarial e agressiva nos elementos espaciais que lhe garantem receitas, sendo avesso ao seu objetivo de empresa pública, como constaram as pesquisas de Henrique (2017), IDS (2017, 2021), Klink, Aversa e Empinotti (2020).

O traço da administração com maior peso nas estratégias privadas, com vistas à acumulação financeira, tem a sua expressão quase que genética por meio da metodologia do price cap. O cálculo de sua base tarifária através da expressão matemática que a designa em uma atividade focada em maiores lucros e maiores capacidades de volumes de água, técnica apresentada anteriormente neste estudo pelo P0 tarifa máxima média. E, com isso, um enfoque para as obtenção cada vez maior de receitas operacionais e garantidos por suas atividades essenciais, abastecimento de água e esgoto. Este é um mecanismo que não apenas apresenta seus custos de operação dos serviços (conhecida pela sigla OPEX) e os investimentos de capitais determinados no período para atender a demanda (CAPEX), mas sim a quantidade necessária de volume de água para a captação de recursos hídricos e impingindo resultados do exercícios, com garantias de retorno definidas pela taxa de custo médio de capital (Wacc). O dinamismo e obtenção de maiores lucratividades e segurança no território de atuação é identificado por muitos *rating's* (Mood [2018, 2019, 2020 e 2021], Fitch [2019, 2020 e 2021]) como uma operação segura em seus ganhos e inelasticidade de demanda, a securitização efetivada pelas agências.

O processo de regulação proferida pela agência reguladora de serviços públicos do estado de São Paulo (ARSESP) como precificação dos serviços da Sabesp, serve como uma capacidade de securitização dos riscos presente na atividade nas ofertas de volumes de água e atendimento à população.

O debate centra a sua análise nos anos: 2007, 2014, 2017 e 2021, consolidados na estruturação da tarifa pela ARSESP e nos finais das últimas duas revisões tarifárias. Estes anos são fecundos para a reflexão sobre as ações da empresa, sobretudo, no que se refere,

aos municípios concedentes e absorvidos em sua estratégia em seu território, e este produzido a partir do arranjo espacial (econômico e jurídico-político), cujas bases remontam com traços temporais da década de 1990, com particularidades que são próprias da escala paulista em seu processo de inserção do neoliberalismo para o setor de saneamento.

É fundamental a análise as formas espaciais cuja característica apresenta-se como a concentração das maiores receitas operacionais da empresa paulista, levando em consideração não apenas o aspecto temporal, mas também a escala na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Neste sentido, vale ressaltar que os conflitos e assimetrias de poder são expressões dos direcionamentos pelos resultados financeiros, a partir da concessão e rendimentos proferidos pelos 39 municípios que aglutina, e representa 70,71% das receitas (2021).

4.1 Os conflitos do território do saneamento: disputas escalares pelas receitas operacionais municipais.

Dentre os elementos espaciais que compõe o leque de relação do arranjo espacial no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, os municípios tem uma importante participação. Isso posto, pois a interação escalar, entre: União, estados e municípios, dispõem de atuação fundamental e garantida da municipalidade. Para tanto, o arranjo espacial produzido a partir da lei nº11.445/2007 reafirma a Constituição de 1988, para qual os municípios têm o poder concedente dos serviços, implicando na regulação da formação de consórcios e de contratos de programas às empresas, sejam elas CESB, privada, autarquia, ou empresa pública. Toda esse ordenamento espacial, que configura um arranjo espacial, cujo campo de manifestação se manifesta nos territórios das cidades.

Todavia, esse campo de relação interescalar do arranjo não manifesta-se de forma harmônica ou formal, existe uma tensão entre entes federativos, sobretudo, em áreas metropolitanas, quanto a sua titularidade dos serviços (se municipal ou estadual). Esse é em seus arranjos do e no espaço. São disputas de poder nos serviços e planejamentos do espaço do saneamento, expressados na interpretação de serviços estadualizados. “Parece

claro que o espírito da Constituição [Federal] é de justamente atribuir aos “Estados o papel de integração da organização, planejamento e execução dos serviços-e não, diretamente, a sua organização, o seu planejamento e a sua execução” (Heller; Rezende, 2008, p.338-9).

Esse cenário de disputa é revelador e atribuí a análise um determinante importante qualitativamente. Pois, antes de comparar espacialmente os municípios e regiões em relação às receitas, a produção territorial que é responsável, pelos serviços de água e esgoto é polêmico e refere-se ao avanço de mais de 30 anos de uma lacuna que deixadas pelo Planasa, conforme apontado por Rezende e Heller (2008). Ainda assim, a disputa entre os órgãos federativos nas áreas metropolitanas em relação à responsabilidade pela prestação dos serviços (se municipal ou estadual) persiste, assim, é evidente que a intenção da Constituição Federal em atribuir aos Estados o papel de integrar a organização, bem como o planejamento e a execução dos serviços, em vez de se envolver diretamente com a sua organização, planejamento e também execução (Heller; Rezende, 2008).

As concepções por de trás de uma completa estadualização se apresentam como uma parte da polarização de um debate e de perspectivas antagônicas de constituição do arranjo espacial, com isso, a cada governo portava em formas de espaços diferentes. Se por um lado, a centralidade dos estados compõem a hegemonia das empresas na organização espacial se configurando em um arranjo; por outro lado, o contra-arranjo espacial com a constituição de atores da sociedade civil organizada (sindicatos, associações movimentos sociais), municípios com gestões progressistas, em 2007.

Os atritos entre os entes federados, como para a manutenção do território da Sabesp, permeados dos interesses financeiros e com fins para a lucratividade, são de destaque sobretudo, no que tange à lei de concessões (Lei nº 8.987/1995); e o regimento de formação dos consórcios entre municípios, estado e União (lei nº 11.107/2005).

As contradições apresentadas a partir das concessões e da formação de consórcios são de estimada importância para o entendimento do avanço das empresas privadas e as CESB nos serviços de água e esgoto, como também para o entendimento da configuração da “propriedade” dos serviços, dos quais possibilitaram a formação e a extração das rendas monopolistas e absolutas tratadas anteriormente.

Em sua transição de um período de vácuo institucional e depois a constituição de um novo arranjo espacial, em 2005, a primeira gestão do governo Lula (2002-2005), formulou as bases que permitem aos municípios, aos Estados e/ou à União o consorciarem os serviços, por meio de cooperação entre entes federados (Heller; Rezende, 2008). Estas sendo, as concessões por meio de contrato de programas, em que um ente federativo ao invés de ceder os serviços e iniciar a abertura de licitação, o ente federado (empresa pública estatal) tem a preferência na concessão dos serviços para empresas públicas. Esta atividade permitiria que as empresas públicas efetuassem os serviços e, assim, o abastecimento de água e esgotamento sanitário, continuariam sob o poder público, com pondo, dessa maneira, a garantia legal de monopólio às empresas públicas.

Todavia, a partir de 2021, os contratos foram limitados com prazos para até 2030, sem renovação. Tal medida, implementada pelo governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), via a Lei nº14.026/2021, alterou o artigo 8º da lei nº11.445/2007, dando prazo de validade a todos os contratos de programas, dessa forma abriram a possibilidade de novas contratações via concessões. Esta alteração condiciona com prazos de validade a todas modalidades desses contratos, permitindo ao certame licitatório, abrindo possibilidade para a concorrência nos serviços. Ainda que seja uma possibilidade de inserção de outras empresas nos serviços; ocorre uma “infiltração” no saneamento de outros interesses no serviço público de saneamento.

Entretanto, com o término do governo de Bolsonaro, com estabelecimento do terceiro governo Lula (2023-2026), e com uma concepção de arranjo espacial com viés nos serviços públicos, é reeditada a medida deste artigo, retomando a lei dos contratos de programas.

As inserções desde a década de 1990, com o coibição de investimentos ao setor público, vindo dos bancos também públicos (Sampaio, 2011); permitiram, com isso, o espaço do saneamento brasileiro permeabilidade para atores privados, mesmo que sejam em uma pequena parcela de serviços provisionados pelas empresas privadas. Ainda com essas medidas, é expressiva parcela pública. Entretanto, com o parcelamento dos capitais sociais das empresas de sociedade de economia mista de administração pública, aderem outros agentes que posicionam, em muitas situações a estratégia de atendimento ao público, dissociada para o atendimento financeiro. Sendo esta, uma nova estratégia de setores privatistas.

Os caminhos tomados pelo modelo de concessão (seja ela os contratos de programas e/ou as concessões usuais) é uma forma jurídico-política do arranjo espacial,

tomadas pós-planasa, que desdobraram em mecanismos que com o passar do tempo deram flexibilidade dos serviços ao setor privado.

A tensão quanto a titularidade dos serviços se intensifica, em situações de participação do setor financeiro na gestão das empresas avançar em ganhos de escala, tais como uma quantidade de municípios sob seus serviços. A intencionalidade de centralização de recursos, bem como a construção de controle de parcelas da municipalidade do estado vão ao encontro de uma construção de descentralizar e integrar nos planejamentos: União, estados e municípios. A descentralização como uma conquista da autonomia municipal nas decisões e nas metas próprias e exequíveis a cada realidade local foi uma conquista que se gravou na Constituição Federal de 1988. No entanto, ainda que tenham alcançado avanços importantes para a perspectiva municipalista, na reafirmação da titularidade e financiamentos os Saaes, os conflitos escalares (entre municípios, Estados, companhias e União), a depender da ideologia que se segue em hegemonia no poder, são expressões contínuas no espaço do saneamento e/ou formas de ser do arranjo espacial.

Por essa via, os contratos de concessões assumem, por um lado, a estrutura de uma parcela das empresas privadas em estabelecer os seus mercados. Por outro lado, o setor financeiro garante seus contratos de concessões mediante possibilidade de empresas que tenham a segurança tarifária e o monopólio, ou aderem às empresas via a compra de ações, cuja disponibilidade das empresas públicas de economia mista.

Com a inserção de capitais financeiros e toda uma regulação que lhe garanta os ganhos de capital, como vimos pela metodologia do price cap (e com as garantias do custo médio ponderado de capital-Wacc), compete ao município em organizar a prestação dos serviços ou concederem para terceiros, e por essa via o exercício de um acompanhamento e exigência ao concessionário, nem sempre é o ocorrido na realidade brasileira, como relatam Heller e Rezende (2008), estas questões decorrem na falta de conhecimento pelos seus expedientes ou pela força econômica do Estado e das empresas estaduais, uma vez que estas são direcionadas por fórmulas e gestões monetárias cada vez agressivas em manter o seu poder de monopólio.

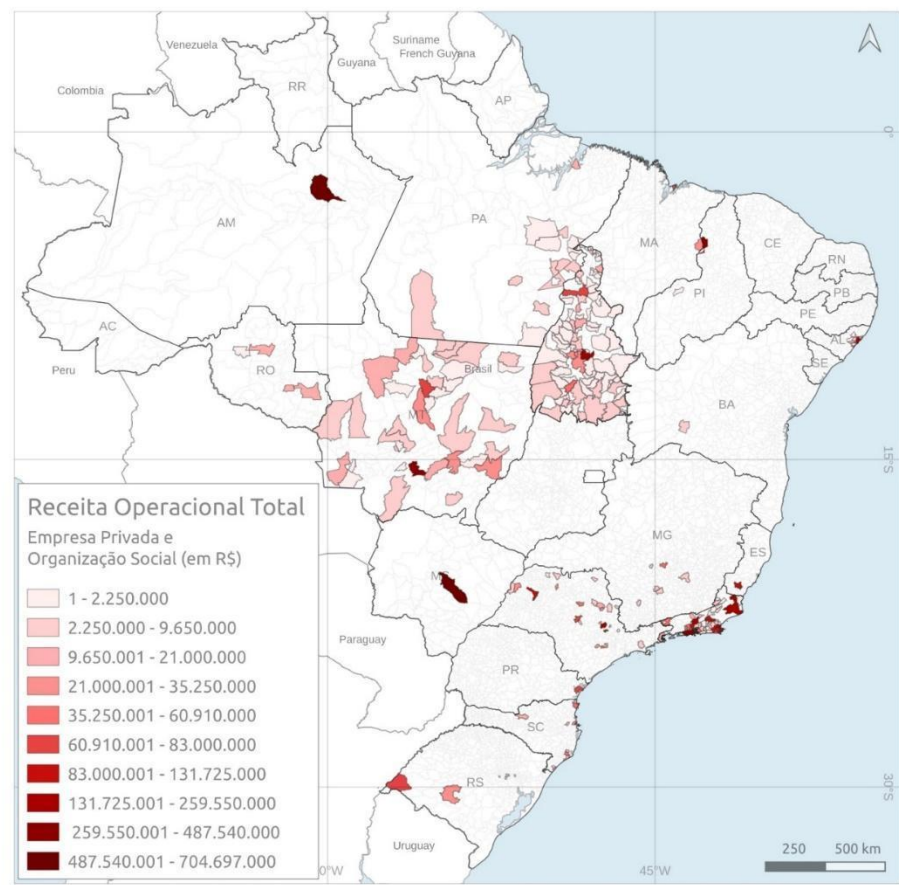
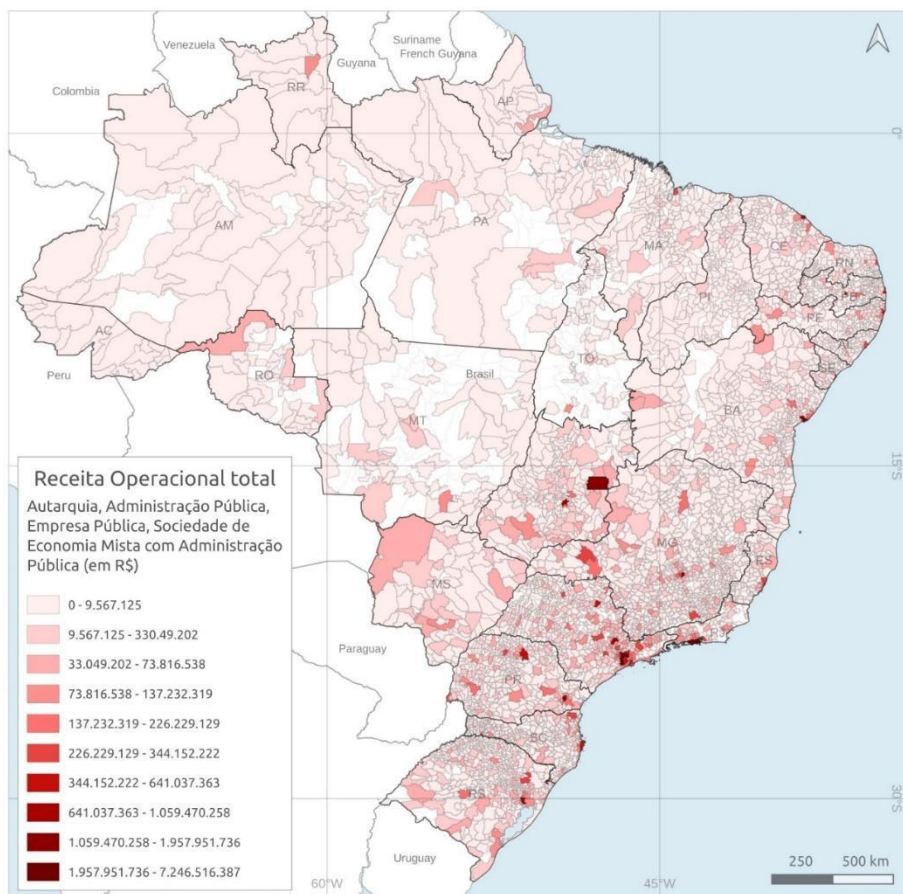
Os poderes locais são ainda muito constrangidos pelo amplo poder financeiro e político, a partir da hegemonia que se estabelece nos quadros de controle de conselhos ou resultados finais das empresas estaduais ou privadas. Com o avanço de produtos e mecanismos administrativos financeiros, surgiu a possibilidade de securitização de negócios e obtenção de retornos ao capital. No entanto, acredita-se que essa busca por

maiores ganhos de receitas e lucros tem colocado os interesses públicos em um constante conflito, o que gera contradições no provisionamento dos serviços e na estrutura de atendimento aos municípios.

Para efeitos de análise, é importante uma espacialização dos municípios com as maiores receitas operacionais, ou com as maiores rendas tarifárias presente em escala nacional, dividida entre empresas privadas e públicas (sociedade de economia mista, autarquias e gestão direta municipal). As manchas constituídas possibilitam um paralelo escalar entre os pontos de maiores ou de menores receitas representando seus ganhos pelo país, e a importância de determinadas constituições de agrupamentos regionais de municípios no poder financeiro em jogo, desvelado pela espacialização desses rendimentos.

As receitas operacionais, utilizadas anteriormente, são importantes devido aos fluxos de caixas que uma municipalidade gerará no ano de exercício do saneamento, no caso em 2021, sendo apenas as capacidades de extração de renda é vinculada pela natureza jurídica da empresa que provisiona os serviços de água e esgoto. Denota-se que a espacialidade das empresas públicas é a característica do arranjo espacial do saneamento brasileiro.

Mapas 1. Receitas operacionais das empresas públicas e empresas privadas no território brasileiro, 2021.



Para melhor comparação e sínteses, estabeleceu-se uma categorização de intervalos como parâmetros de 10 gradientes de vermelho de maneira que elucidem a diversidade de receitas para cada localidade, a partir dos dados do SNIS (2022), por meio da autodeclaração das empresas no sistema. Por conta disso, as informações em zero, a respeito das receitas alcançadas no ano de 2021, ocorre com uma baixíssima frequência no sistema nacional, mesmo assim, delimitamos de zero até R\$ 9 milhões, para que tenha uma frequências maior entre rendimentos mais baixos em unidades monetárias (R\$), deixando mais nítido os municípios de mais baixas arrecadações. Permite maiores degrados de cores, que correspondem a desigualdade e diversidade do espaço do saneamento.

As desigualdades escalares são características do espaço brasileiro e não estariam em desacordo com o reflexo dos rendimentos entre os municípios. A marca do *déficit* dos serviços de água e esgotamento sanitário são expressos na predominância das faixas de 0 à R\$ 9 milhões de receitas operacionais aglutinando ambos os serviços. Porém, há áreas de baixas receitas e com baixa rede de ligações econômicas instaladas, sendo pouco atrativas para a busca de resultados/rendimentos ao interesse privado. Pois, a exceção do estado de Tocantins, onde a empresa estatal foi privatizada, as áreas de maior interesse como as regiões metropolitanas e as suas cidades centrais (Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Curitiba/PR, Campo Grande/MS, Cuiabá/MT).

Na porção centro-sul brasileira, especificamente nos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul as suas regiões metropolitanas, obtém as receitas nas faixas de R\$ 33,04 milhões à R\$ 73,81 milhões, bem como nas faixas de R\$ 200 milhões e R\$ 300 milhões. Estas seguem um traço marcante da espacialidade concentradora capitalista (Harvey, 2005; Smith, 1989; Moreira, 2008) com centralidades em determinados territórios, como nas economias das cidades como Uberlândia/MG e Uberaba/MG, Catalão/GO, Montes Claros/MG. Mas, devido à uma dialética espacial, em concordância com Santos e Silveira (2000), as regiões metropolitanas concentram as populações e a economia. Com isso, ocorre a atração para esses espaços em um processo contraditório combinado de adensamento das infraestruturas instaladas e rarefações em outros espaços, nesse sentido, as regiões metropolitanas condensam os adensamentos de infraestrutura.

Todavia, por seus serviços de característica de monopólio natural (no caso do saneamento) as tubulações e ligações de fluxos de água são restritos aos adensamentos metropolitanos, configurando uma escala regional dos serviços. Ao contrário do sistema

elétrico brasileiro, que lhe é permitido negociações e uma ampla rede de mercado de comercialização de energia produzida entre as empresas de geração (hidrelétricas), transmitidas por todo o território brasileiro (através do Sistema Integrado Nacional). Por essa circunstância, as receitas são territorializadas nas municipalidades, deixando uma configuração espacial de pontos insulares, com mais intensidades de rendas, onde se tem maior concentração de população e redes instaladas, como nas regiões metropolitanas, com uma maior intensidade para as cidades de influência regional, em termos de rendimentos.

A propriedade dos serviços é o limitante para as empresas expandirem, pois dependem da autorização dos poderes locais para concedê-los. A necessidade da anuência do poder local, com táticas de convencimento monetário e de força econômica para influência e condução das decisões das câmaras municipais, por parte das empresas (Lima e Vargas, 2004), que conduziam *lobbys*. Caso ocorra um processo de resistência local, as alternativas de disputa da propriedade, pelo capital social das empresas são os meios para chegarem na apropriação de renda, isso se houver companhias de capital aberto e/ou misto. O avanço dos capitais privados em provisionamento dos serviços dependia da autorização do poder local na concessão dos serviços. Para tanto, configurações contratuais: concessões, parcerias públicas privadas, em casos acima citados se deram como instrumentos e meios de disputas.

Com a inserção da financeirização os casos tornaram-se até mais flexíveis, quanto a propriedade das companhias. Uma vez que se tenha resistência para a venda total dos ativos da empresa, o parcelamento dos capitais sociais, permitem uma aderência de capital privado a ela. Assim, como no caso da Sabesp, em que as tentativas tradicionais de privatização foram obstadas, ao longo dos últimos trinta anos (desde 1995), a venda e fragmentação das ações e sua venda garantiu o acesso às rendas tarifárias oriundas dos municípios. Estas captadas pelos dividendos e juros de dívidas são instrumentos que da financeirização para alimentar todo um mercado especulativo nas bolsas, com elas, em seu bojo, o ordenamento jurídico da empresa acompanha a estratégias para a acumulação do setor financeiro.

As condicionantes dessa estratégia focam os territórios com maior capacidade de receitas, garantias de fluxo de caixas. As concentrações das faixas com maiores receitas estão territorializadas entre as regiões sudeste e o estado de Goiás (com enfoque em sua capital, Goiânia) e no Distrito federal, ao longo do território nacional esta faixa se territorializa nas capitais dos estados. No Nordeste, com exceção do Piauí, Sergipe e Rio

Grande do Norte, que têm suas capitais dentro das últimas faixas (R\$ 641 milhões até R\$ 7,2 bilhões). Os destaques para a última faixa (com o espectro de R\$ 1 bilhão até R\$ 7,2 bilhões) nas capitais: Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP.

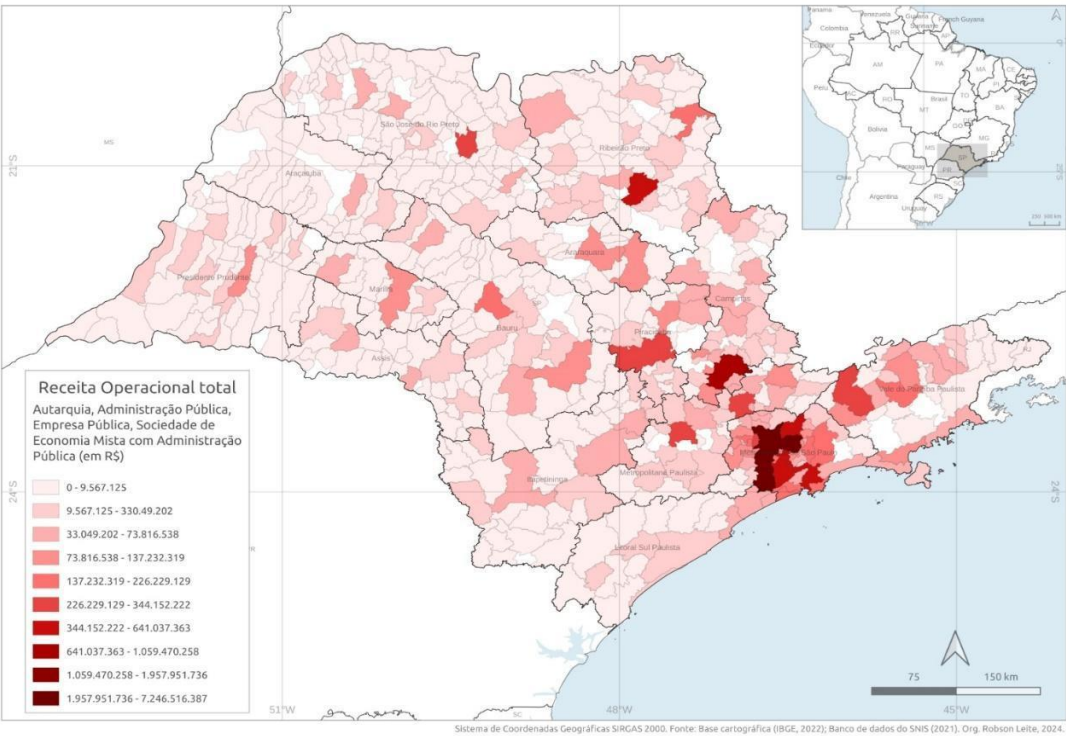
Assim, as maiores montas em captação de rendas, via tarifas ou via exercícios das atividades de cada empresa nos municípios da região Centro-oeste, Sudeste e Sul, das quais são bastante significativas e orientam nos sentidos da organização concentradora do espaço brasileiro. Santos e Silveira (2006) esboçaram a respeito da espacialização da descentralização a partir da década de 1970, cujo efeito se deu na expansão da indústria em regiões como Sul, Centro-oeste e Norte (Manaus). Em consonância a esse movimento acompanhou o maior número de população em concentração nos centros urbanos das capitais dos estados dessas regiões, consequentemente, na territorialização de maiores receitas entre os municípios do Brasil.

Nesse contexto socioespacial, o estado de São Paulo se destacou devido ao processo de industrialização e urbanização no país, estruturado pela especialização de cidades em determinados serviços ou ramos produtivos, com a criação com novas indústrias e conduzindo um efeito de concentração-dispersão do valor da transformação industrial (Santos e Silveira, 2006). A necessidade de estabelecer condições para a produção e salubridade no espaço urbano paulista segue o desenvolvimento do saneamento e de seu ambiente construído. Destaca-se, ainda que o Estado de São Paulo por conta de seus acúmulos históricos de centralização da geração de valor, concentração industrial e de capital, congregou a maior frequência de municípios dessas faixas, proporcionando as condições para a capacidade de cidades com os maiores rendimentos tarifários no saneamento, quais sejam: São Paulo/SP, Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, São José do Rio Preto/SP apresentam-se nas faixas de receitas operacionais entre R\$ 641 milhões à R\$ 7,2 bilhões (Mapa 02).

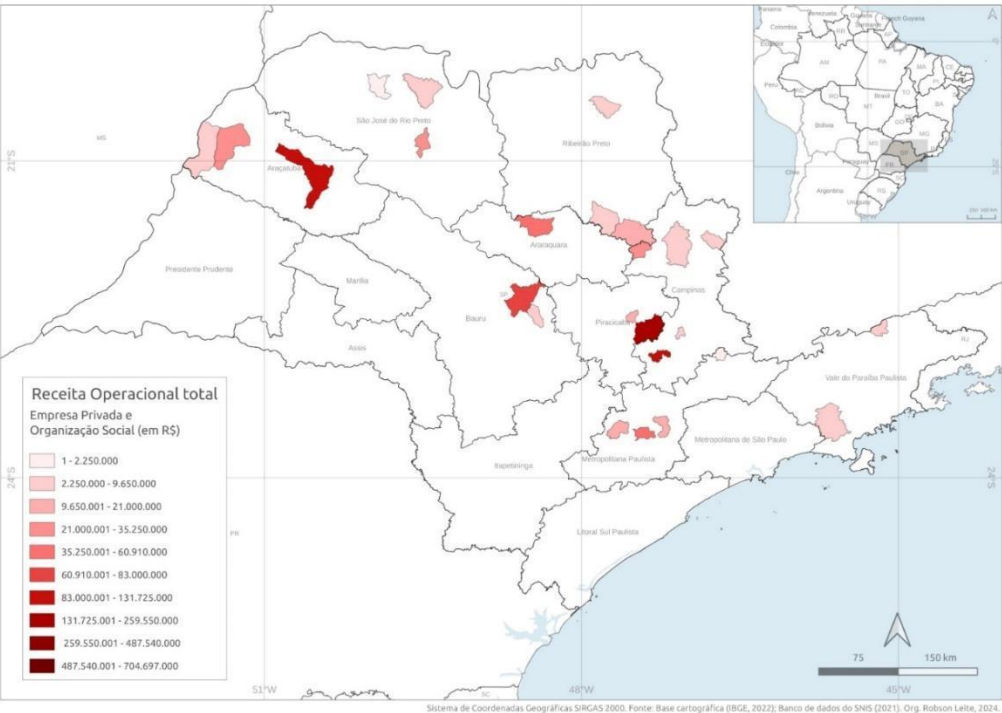
Além disso, as cidades que configuram uma hierarquia regional urbana estão coletadas nas faixas de R\$ 73 milhões a R\$ 344 milhões em sua equiparação de resultados no exercício de 2021. A configuração deste estado em sua representação cartográfica em sua concentração de faixas acima de R\$33 milhões, são circundadas pela expressão mais interiorizada no território paulista nas faixas de 0 à R\$ 9 milhões, como tendência nacional do saneamento. Todavia, cada mesorregião configura com municípios de R\$ 33 milhões à R\$73 milhões, ao contrário da maioria dos estados brasileiros, como na região

Norte (caracterizada pelos maiores déficit em atendimento de água tratada e esgotamento sanitário) com predominância de parques municipais de R\$ 73 milhões a R\$ 137 milhões.

Mapas 2. Receitas operacionais das empresas públicas no território paulista, 2021.



Mapas 3. Receitas operacionais das empresas privadas no território paulista, 2021.



Ainda no mapa 02, disposto na página anterior, as áreas em branco são municípios em que os serviços foram concedidos às empresas privadas. Em diferença da comparação escalar, entre São Paulo e o Brasil, os municípios, em 2021, provisionados pelo setor privado, territorializam no estado entre R\$ 2 milhões e R\$ 9 milhões. Destacam-se dois municípios com faixas entre R\$ 83 milhões e R\$ 259 milhões.

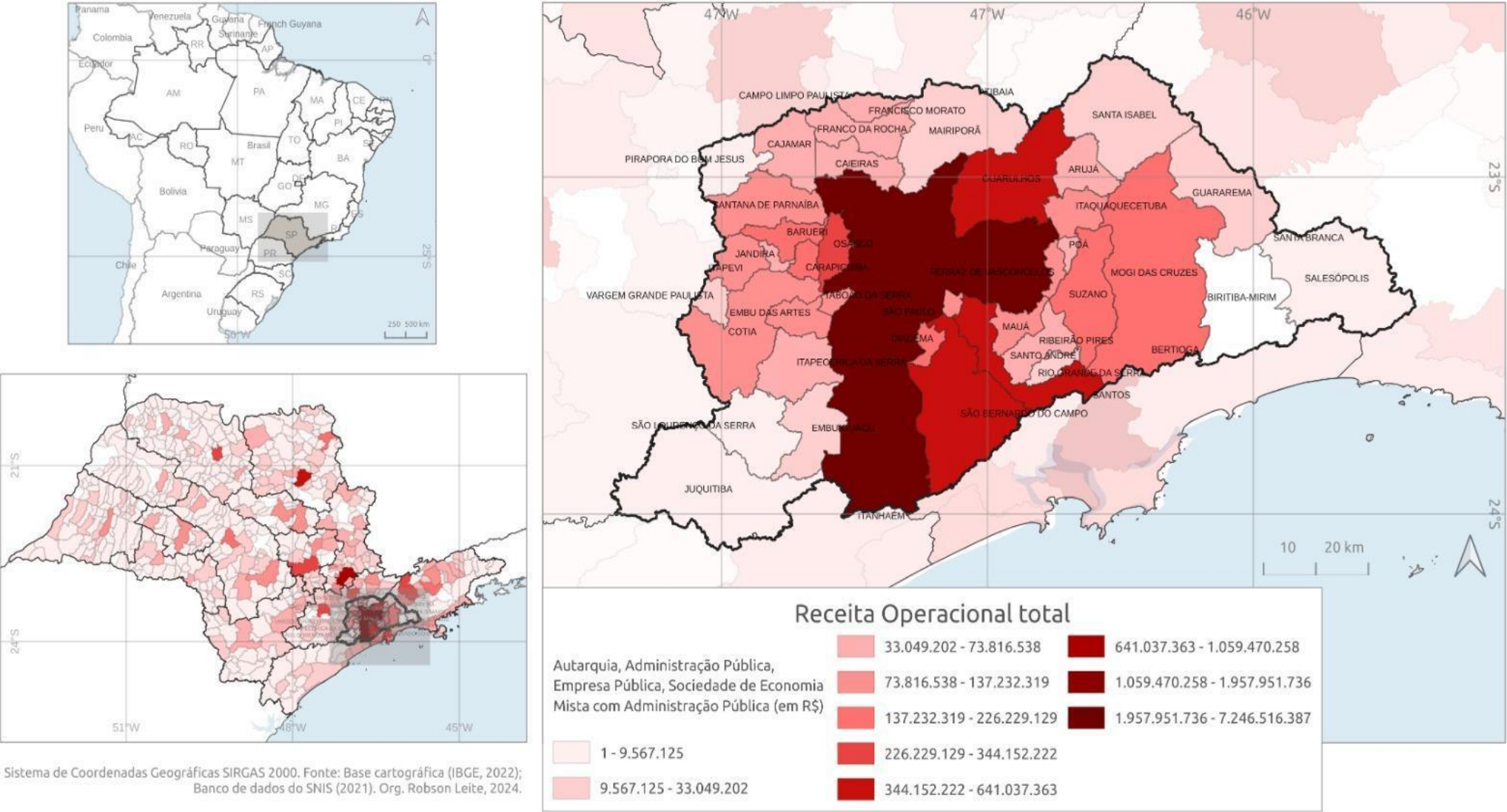
A baixa territorialização das empresas privadas, cartografadas acima, apresentam a estratégia de ampliação da privatização, cuja busca incessante do capital em mercantilizar e quebrar o monopólio do Estado pela disputa entre os municípios. Isso é evidente em momentos que o setor privado da construção civil, especializado nos serviços de água e esgoto, tiveram a sua participação no monopólio do Estado, vide como Abcon, na qual tinha influência no setor público, no período ditatorial brasileira, a ponto de elaboração do arranjo espacial do Planasa. Todavia, é preterida ao longo do tempo, pela constituição das CESB's, que passaram o seu controle para os estados e depois para a abertura de capitais, permitindo ainda mais a participação do setor financeiro nesses territórios.

É em termos escalares que se constitui a comparação entre as receitas nacionais, permitindo introduzir a importância da apropriação dos municípios do território paulista, cuja diversidade de rendas tarifárias é interessante para o setor financeiro e privado das empresas de água e esgoto. Dessa forma, é concebida uma constituição em valores expressados em uma proposta de cartografia contábil (Mapa 01, Mapa 02 e Mapa 03), que esclarecem os conflitos na relação entre a apropriação de agentes interessados em se territorializar nesse espaço, produzindo relações intergovernamentais mais conflituosas (Aversa e Empinotti, 2020).

Para tanto, os rendimentos altos e concentrados nas regiões metropolitanas nacionais, ainda conduzem o núcleo central de altas faixas de receitas, como é o caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que agrupa o município de maior rendimento, São Paulo/SP; com receita de R\$ 7,2 bilhões. É válido ressaltar que a espacialização das receitas no estado de São Paulo, como nosso foco na região metropolitana de São Paulo/SP, desempenha um papel fundamental para o saneamento, e está sob o monopólio da Sabesp com 70,71% de suas receitas operacionais. É importante salientar, ainda, que a capacidade das faixas maiores da RMSP está na maior cidade na escala nacional com a receita de São Paulo/SP (representa 46% das receitas operacionais da empresa). Dentre a posição das 20 cidades maiores em receitas, que pertencem a RMSP, cujas concessões estão sob o território da Sabesp (Mapa 04).



Mapas 4. Receitas operacionais totais dos municípios da RMSP, 2021.



A região metropolitana de São Paulo constitui-se a partir da Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974²⁹; a qual estabeleceu, pelo governo do estado de São Paulo, com o agrupamento de 39 municípios. Esse adensamento urbano representa a maior região em escala da América Latina e representa o quinto maior processo de metropolização do mundo.

Os números e diversidade se refletem em suas receitas, as quais seguem a tendência nacional a partir das faixas apresentadas no Mapa 04, sobretudo, nas variâncias que compreendem os valores de R\$33 milhões à R\$226 milhões, com destaque para a porção oeste da região. As maiores receitas perfazem as cidades de Barueri/SP, Osasco/SP e Carapicuíba/SP, elas se complementam com os três municípios com baixíssimas faixas: Juquitiba/SP, São Lourenço da Serra/SP; Biritiba-Mirim/SP.

A concentração de receitas e contingente populacional de maior expressão estão nos municípios: São Paulo/SP, São Bernardo do Campo/SP, Guarulhos/SP e Santo André/SP compreendidos nas faixas de R\$344 milhões a R\$7,2 bilhões. Para melhor expressar a participação e rendimentos em escala estadual, as 20 maiores receitas estão com os municípios presentes na RMSP (Tabela 11), a seguir:

Tabela 12. Municípios sob concessão da Sabesp na RMSP, 2021.

Posição	Município	Sigla do Prestador	Receita operacional total. (R\$)
1	São Paulo	SABESP	7.246.516.387,35
3	Guarulhos	SABESP	641.037.363,27
4	São Bernardo do Campo	SABESP	505.015.257,40
5	Santo André	SABESP	411.449.201,79
8	Osasco	SABESP	343.561.782,76
14	Diadema	SABESP	226.229.129,34
15	Barueri	SABESP	225.266.797,05

Fonte: SNIS, 2023.

A diferenciação dos espaços fica evidente por meio da comparação escalar entre as receitas nacional e estadual. Essas disparidades de receitas são expressas, por meio das territorialidades, uma vez que os projetos de implementação do saneamento nos mais

²⁹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=45368> . Acessado em: 27/12/2023.

diferentes territórios municipais são conduzidos a partir dos interesses econômicos ali desenvolvidos. Em tempos diferentes, sendo condicionado pela capacidade econômica e política de territorialização do saneamento, são díspares de uma região para outra.

Com isso, conduz a produção de diferenciação espacial ao longo do histórico do saneamento em sua interface política e econômica. Como salientou Moreira (1995): “O espaço é o corpo do tempo”, essa produção ao longo do tempo, no caso dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário, deu-se de maneira descontínua (ritmos dos mais variados nas políticas e financiamento), desigualmente e combinado. Essa diversidade de municípios com provimento de empresas públicas ou privadas; empresas de economia mista (mantimento das mais variadas formas de propriedades jurídicas) são coagulados em um arranjo espacial dos mais variáveis níveis de atendimento e formas de serviços; toda essa diversidade permite uma capacidade de formas de contradições, sejam elas expressas em conflitos para a municipalidade conduzir a autonomia de seu planejamento, ou da ampliação de regiões de investimentos.

Para aclarar os conflitos, a partir das receitas da RMSP, a mais rentável, é necessário identificar os mecanismos espaciais de controle de regiões com alta concentração populacional, e conseqüentemente, maiores receitas. A localização e o mapeamento descrevem empiricamente o lugar das áreas de maiores interesses para a extração de rendas (via tarifas), possibilitando a análise com os traços qualitativos, apresentados nas estratégias e intencionalidades da Sabesp prenhes de uma condução rumo à lucratividade e descaminhos do interesse público.

Com isso, o arco conflitivo configurado na RMSP é esclarecedor para as tensões entre os municípios e a Sabesp, apresentados no mapa anterior, em disputas das regiões com as maiores receitas operacionais, maior número de ligações (população atendida) e mananciais. A financeirização com sua capacidade e lógica projetiva (as projeções aliadas às expectativas de ganhos futuros), centralizadora (manter o monopólio como medida de controle e segurança de receitas) e ajustes financeiros a partir de seu território (revisões tarifárias) são elementos que expressam as lógicas espaciais fecundam uma espacialidade e territórios conflitivos. Dentre essas expressões conflitivas se tem alguns exemplos relevados ao longo do tempo na RMSP, entre a Sabesp e Santo André, São Caetano do Sul, Mauá e Diadema.

4.2 Um padrão na estratégia do conflito entre Sabesp e municípios: Santo André/SP, São Caetano do Sul/SP, Mauá/SP e Guarulhos/SP.

Os conflitos nas regiões metropolitanas no Brasil em seus serviços de saneamento têm seu desdobramento entre municipalidades, estados e empresas agentes que compõem a região. As atuações de cada agente, ou ente federativo no planejamento, cabe ressaltar a escala de atuação em áreas metropolitanas não estabelece a responsabilidade compartilhada entre eles na organização regional. Com isso, ocorre uma celeumas quanto a força e assimetrias de poder nessas áreas e obstáculos para o planejamento regional, como é afirmado tanto que para Heller e Rezende (2008), quanto Aversa, Empinotti e Klink (2020). É unânime entre os autores que esse impasse obsta para o planejamento e à integração nos serviços de fornecimento, distribuição e tratamento dos serviços.

A celeuma se expressa na decisão do Ministro Luiz Fux³⁰, em estabelecer a titularidade dos serviços entre estados e municípios, oriunda da jurisprudência a partir do caso no Rio de Janeiro/RJ; que concedendo ao Estado fluminense a titularidade do poder para a prestação de serviços públicos em regiões metropolitanas. Dessa maneira, o impasse instalado hoje para a instância do Supremo Tribunal Federal (STF), do ADI 1842/2013, pode gerar conflitos ao planejamento e decisão do provisionamento dos serviços. Para manter o ganho de escala nos serviços, a necessidade regional é importante por conta da territorialização dos mananciais e infraestrutura. Todavia, é necessário que se criem mecanismos que equilibrem os poderes entre estado, municípios e empresas.

A decisão do STF nessa matéria, ainda que se tenha como objeto a cidade do Rio de Janeiro/RJ, favorece às empresas para a gestão contidas nesses impasses em escala regional. Abre-se a possibilidade de um vácuo no planejamento e estabelecimento dos serviços ao longo dos territórios das cidades permitindo ao avanço das empresas e/ou quem tiver a disputa na justiça de forma mais favorável. Ainda que o STF mencione a autonomia municipal, que é previsto em Constituição Federal, o estabelecimento de serviços que transbordem os limites entre as cidades fica ao bel prazer, seja ele a força de empresas com a capacidade de monopólio natural.

³⁰ Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%201842&sort=score&sortBy=desc>. Acessado em: 12/12/2023.

Assim, sem uma formalização mais eficaz do arranjo espacial, quanto à integralidade nas regiões metropolitanas, são porta de entrada para as grandes empresas frente ao poder dos municípios. Dessa forma, as estratégias da Sabesp vêm se estabelecendo por um conjunto de ações para manterem sob seu território cidades e espaços quanto à venda de água por atacado e estabelecendo o sistema integrado em conjunção de interesses, replicando a centralidade e sua força econômica.

A partir disso é importante identificar dentre os 39 municípios paulistas, aqueles que não concederam à Sabesp os serviços de abastecimento de água e de esgoto, ou melhor, onde a rede e tubulações são territorializadas na localidade e pertencem à outras empresas, ou até mesmo adicionar à aquisição de mananciais. Dentre os 39 municípios, a tabela (Tabela 12) a seguir apresenta de 2007 a 2021, os municípios que se localizam, na RMSP e não tiveram ou ainda não concederam os serviços para a Sabesp:

Tabela 13. Municípios da RMSP que não concederam os serviços de água e esgoto à Sabesp, de 2007 a 2021.

Município	Prestador	Sigla do Prestador
2007		
Diadema	Companhia de Saneamento de Diadema	SANED
Guarulhos	Serviço Autônomo de Água e Esgoto	SAAE
Mauá	Saneamento Básico do Município de Mauá	SAMA
Mogi das Cruzes	Serviço Municipal de Águas e Esgotos	SEMAE
Santa Isabel	Prefeitura Municipal de Santa Isabel	PMSI
Santo André	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André	SEMASA
São Caetano do Sul	Departamento de Água e Esgoto de São Caetano do Sul	DAE
2014		
Guarulhos	Serviço Autônomo de Água e Esgoto	SAAE
Mauá	Saneamento Básico do Município de Mauá	SAMA
Mauá	Odebrecht Ambiental Mauá S.A	OAM
Mogi das Cruzes	Serviço Municipal de Águas e Esgotos	SEMAE
Santa Isabel	Prefeitura Municipal de Santa Isabel	PMSI
Santo André	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André	SEMASA

São Caetano do Sul	Departamento de Água e Esgoto de São Caetano do Sul	DAE
2017		
Guarulhos	Serviço Autônomo de Água e Esgoto	SAAE
Mauá	Saneamento Básico do Município de Mauá	SAMA
Mauá	BRK Ambiental - Mauá S.A.	BRK
Mogi das Cruzes	Serviço Municipal de Águas e Esgotos	SEMAE
Santo André	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André	SEMASA
São Caetano do Sul	SISTEMA DE ÁGUA, ESGOTO E SANEAMENTO AMBIENTAL	SAESA
2021		
Mauá	BRK Ambiental - Mauá S.A.	BRK
Mogi das Cruzes	Serviço Municipal de Águas e Esgotos	SEMAE
São Caetano do Sul	SISTEMA DE ÁGUA, ESGOTO E SANEAMENTO AMBIENTAL	SAESA

Fonte: SNIS, 2023

Dentre os municípios que constituem a RMSP (39 cidades), 8 empresas (contando com a Sabesp) provisionam os serviços de água e esgoto na região metropolitana da capital paulista. Todavia, 7 delas efetivam seus serviços em apenas uma das atividades contidas na cadeia produtiva do saneamento, seja: na distribuição, ou tratamento e/ou esgotamento sanitário. Destas, com exceção de Mauá/SP que desde 2007, divide para duas empresas a concessão: uma no abastecimento de água e outra no tratamento de esgoto. Portanto, a única empresa que exerce os serviços na totalidade da cadeia produtiva na RMSP é a Sabesp, consolidando o seu perfil monopolista.

Alguns municípios apenas obtinham os serviços na distribuição da água, por conta disso, compravam água por atacado da Sabesp: em 2007, Santo André, Mauá, Diadema pagavam pelo fornecimento desse serviço. Vale ressaltar que desde 2003, São Bernardo do Campo, repassava à Sabesp os seus ativos, no caso, rede, ligações e a provisão dos serviços, ainda que de maneira empírica, o caso de São Bernardo do Campo, apresenta uma atuação da empresa paulista estabelecida como demonstra a análise a seguir:

O valor pago pela compra dos ativos foi estimado, em laudo de avaliação econômico-financeira, em aproximadamente R\$415,5 milhões, incluindo a liquidação da dívida acumulada do fornecimento de água por atacado, totalizando aproximadamente R\$265,4 milhões. A diferença entre o valor dos ativos e a dívida acumulada foi paga por nós ao município, em dinheiro. Com isso, passamos a fornecer serviços de água e esgoto ao Município de São Bernardo do Campo em janeiro de 2004 (Sabesp, 2007, p.34).

O endividamento dos municípios da RMSP na compra por atacado de água, ou nos serviços de água e esgoto é recorrente. Estes são apresentados em Klink, Empinotti e Aversa (2020) como “cartas” de negociação para a renovação de contratos ou celebrar uma nova contratação. A exemplo, disso ao propor a renovação do contrato de programa, o município de São Paulo/SP, concedeu à empresa o direito exclusivo de investir/construir, operar e manter a rede, com esses investimentos, isso pode se reverter em uma forma de poder de pressão estabelecido por meio da dívida acumulada com a Sabesp, na qual coage a cidade a ceder para mais 30 anos os serviços, assim, consolidando uma estratégia de negociação. Todavia, caso se negue a contratação da Cesb paulista, cabe ao município o ressarcimento à Sabesp.

Em consonância com Klink, Empinotti e Aversa (2020), os conflitos estabelecidos pela empresa paulista, confluem elementos do arranjo espacial do saneamento de espectro econômico e político, como a sua capacidade monopolista produzida ao longo dos anos, potencializada e impulsionados pela lógica exponencial da financeirização. Esta apresenta uma potencialidade na expressão aritmética no P0, a qual depende de volumes de água projetados em níveis maiores e mercados para seu consumo de infraestrutura anexada e da regulação tarifária. A lógica territorial da Sabesp é expansiva em oferta de volumes de água e captação de mais tarifas.

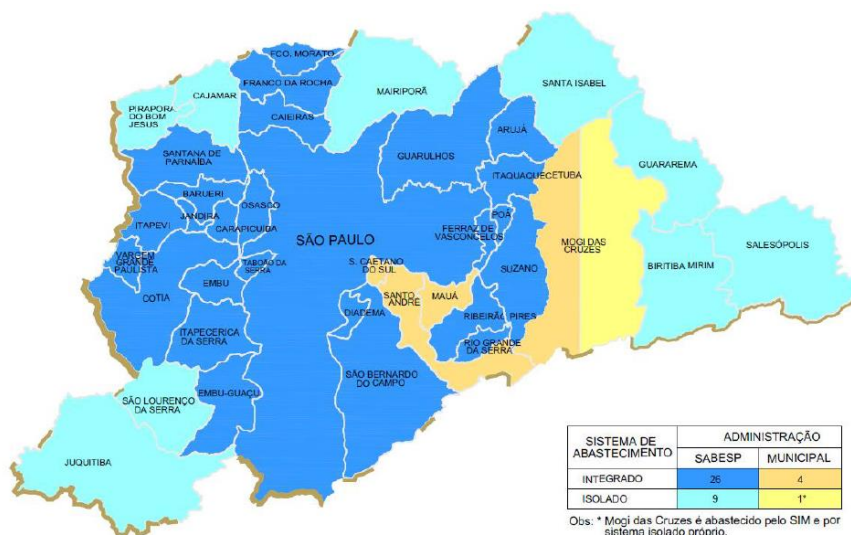
Aversa e Oliveira (2021) aprofundaram o debate sobre os conflitos de relação intergovernamental no estabelecimento institucional do saneamento na RMSP, enfatizando que os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, em 1948, eram considerados como uma territorialidade, que permitiu a implementação do abastecimento de água, por meio de adução de água captada do Sistema Rio Claro e depois o Sistema do Rio Grande, em 1958 (Aversa e Oliveira, 2021, p.1090), sendo administrados (1954 a 1968) pelos órgãos estaduais, responsáveis pela venda de água a estes municípios por atacado.

Essa configuração dos serviços integrados e da necessidade de sua governança, antes de se adentrar nos desdobramentos da estratégia da Sabesp por endividamento, é

imperiosa para a criação desse sistema integrado. A partir dessa organização em concordância com o arranjo espacial desse período, e depois com o advento do planasa, os serviços de autônomos de água e esgoto (SAEES) são territorializados no município para a distribuição de água, já o atacado fica na responsabilidade do Estado, sendo a cargo das empresas do período. Essa configuração que perdura na RMSP para estes municípios denotam a dependência dos serviços ao fornecimento do atacado pela Sabesp. São elucidativos para Aversa e Oliveira (2021), como a nascente dos conflitos de governança na região.

Como apresentado no primeiro capítulo, o conjunto de mananciais que integram o abastecimento da RMSP, em sistema integrado e isolado (Figura 01.) passam pelas territorialidades municipais, seguindo a característica de uma atividade de escala regional. A partir disso, as áreas core dos serviços, ao entorno da capital paulista, compõem de 26 municípios administrados pela no sistema integrado e 9 no sistema isolado, administrados pela Sabesp. Ao passo que em administração municipal, ainda em 2018, 4 integrantes compõem o território de Santo André, São Caetano do Sul, Mauá e Mogi das Cruzes, sendo uma parte isolada e a outra integrada. Como se pode identificar na figura abaixo, dos sistemas de abastecimento e atuação da Sabesp na RMSP (Figura 11)

Figura 11. Sistema de Abastecimento e atuação da Sabesp na RMSP (ref.:2018).



Fonte: Plano de Investimento 2018-2057, município de São Bernardo do Campo, dezembro, 2018, p.5.

No plano de investimento de São Bernardo do Campo (Sabesp, 2019) o mapa como se apresenta na figura acima, demonstra os municípios por onde passam as tubulações que interligam todo o sistema da capital. Os municípios de São Caetano do Sul, Santo André e Mauá, embora não tenham mananciais, as empresas foram responsáveis pela distribuição da água e são clientes por atacado da Sabesp. No caso de Mogi das Cruzes, com capacidade de estação de tratamento água (ETA) e mananciais em seu território mantém o sistema isolado, ou seja, com uma rede que se resume no município, por conta desses objetos espaciais/infraestruturais em seu território.

A ampliação dos atendimentos como necessidade de investimento e a ampliação territorial estão no bojo dos conflitos, sendo a territorialização onde se fazem integrados e isolados, tanto os sistemas produtores de água, quanto abastecimento e distribuição. A cidade de Santo André é emblemática, neste contexto, pelo imbróglia judicial que se teve com a Sabesp.

No recorte de previsão aqui estabelecido, o período de 2007, e entre 2017 a 2021, é visto a discussão entre a empresa e o município, em que os valores, deflacionados a preços de 2021, somam mais de R\$ 3,9 bilhões devido ao tratamento de esgotamento sanitário e água tratada no atacado. Destaca-se que as intervenções, desde 2007, ocorreram com a intervenção da Procuradoria Municipal, e posteriormente, em 2015, a empresa chegou a declarar a situação do município no Cadastro Único de Devedores de São Paulo (CADIN). Nos estudos de Klink, Empinotti e Aversa (2020) têm-se as alegações do município, da imposição da Sabesp em relação de mercado atacadista e monopolista com preços abusivos, uma vez que a dependência de Santo André pelo fornecimento de água e esgoto tratado no atacado, a então empresa municipal, uma autarquia, SEMASA somente fornecia na situação de varejo. As taxas de juros acumulada ao longo dos anos de 1990 até 2013, são abusivas como salientada pelos os autores, abaixo são demonstrados nos valores coletados nos relatórios da Sabesp.

Tabela 14. Dívida em R\$ dos municípios: Mauá/SP, Santo André/SP, São Caetano do Sul/SP, Mauá/SP e Mogi das Cruzes/SP com a Sabesp (preços de 2021).

	2007	2006	2017	2016	2018	2019	Totais
Guarulhos	860.200,93	797.039,52	946.886,97	997.259,26	-	-	3.601.386,67
Mauá	303.093,95	269.606,51	660.843,19	599.523,65	-	-	1.833.067,30
Mogi das Cruzes	28.117,61	9.687,57	3.323,95	3.238,73	3.666,98	3.770,84	51.805,67
Santo André	731.674,15	677.806,82	1.305.716,49	1.212.498,21	-	-	3.927.695,67
São Caetano do Sul	6.656,90	6.862,52	3.241,78	3.038,79	3.442,59	11.355,08	34.597,66
Diadema	223.910,23	191.842,39	498.922,41	498.922,41	-	-	1.413.597,44

Fonte: Relatórios 20-F Sabesp, 2007, 2017, 2019.

Em números absolutos e deflacionados a preços de 2021, a dívida de Santo André chega a R\$3.927 bilhões. Diante deste valor da dívida, o município encaminhou, em 2015, um requerimento ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em Brasília, para a abertura do Inquérito Administrativo contra a Sabesp. Esse requerimento demonstra o poder de monopólio exercido pela CESB paulista em manter os preços da água no atacado, praticados em preços abusivos, reiterado na matéria no site da prefeitura:

O requerimento, apoiado em estudos e pareceres técnicos e regulatórios, visa demonstrar que a Sabesp possui poder de monopólio da água no atacado e vem praticando preços abusivos que sufocam financeiramente os serviços autônomos na Região Metropolitana de São Paulo. “Muitos deles, já endividados, entregaram seus serviços de varejo à própria Sabesp em troca do pagamento das ‘dívidas’ adquiridas ao longo dos anos”, afirmou o prefeito. “A ação é inédita no Brasil”, destacou. (Santo André, 2015³¹).

Esta denúncia veiculada no site do município deflagra a situação e demarca a indignação do coordenador jurídico do Semasa, Antônio Rodrigues Nascimento, no que se refere, a atuação da Sabesp ao estabelecer o monopólio de fato e de direito:

³¹ Disponível em: <https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/10199/semasa-vai-ao-cade-contra-a-sabesp-por-abuso-no-preco-da-agua-no-atacado>, acessado em: 10/12/23

De fato, porque não existem empresas capazes de fornecer água no volume que ela fornece e que é necessário aos serviços autônomos. De direito porque o acionista-controlador da Sabesp é o Governo do Estado de São Paulo- mesmo ente que é também responsável pela concessão e outorgas para a utilização de recursos hídricos através do Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE)(Santo André, 2015³²).

A tese adotada pelo município consiste no fato de que a Sabesp vem apresentando um preço abusivo de venda por atacado. Isso é exposto nesta matéria publicada no site oficial da prefeitura de Santo André citada na base dos preços, posto que não é divulgado pela empresa que, segundo a prefeitura, cobraria uma tarifa de R\$1,81 pelo metro cúbico de água. Todavia, pelos resultados alcançados e alegados, Santo André deveria pagar R\$0,90 o metro cúbico.

Mesmo com os apelos ao CADE, a Semasa e Santo André perderam a ação, como trazida por Aversa, Empinotti e Klink (2020), cujos argumentos apresentados sustentaram que o monopólio era assumido localmente, ou seja, dependeria ao município arcar com os repasses de aumento com seus municípios. Esse poder de estabelecer os preços por atacado, no entanto, a Sabesp é obstada pelas revisões tarifárias reguladas por agência, no caso, a ARSESP.

No que tange a ampliação da dívida, segundo o CADE, sem o repasse para a população do aumento tanto do juros, quanto da compra de água por atacado, SAMASA, não repassou o aumento nas tarifas, com isso, amortizando-a. O aumento cada vez maior, fez com que no processo de negociação, em 2019, o repasse dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Santo André entrassem como finalização das negociações. Ao final, o município concedeu os serviços de esgoto e de abastecimento de água no varejo à Sabesp, com este contrato, a empresa obteve como resultado um impacto benéfico em suas finanças, a saber:

Os principais fatores que levaram ao aumento foram:

- índice de reposicionamento tarifário de 3,5% desde junho de 2018;
- índice de reajuste tarifário de 4,7% desde maio de 2019;
- aumento de 2,7% no nosso volume total faturado (2,4% em água e 3,1% em esgoto); e
- formalização do acordo com o município de Santo André em 2019, representando um aumento de R\$1.357,3 milhões na receita operacional (Sabesp, 2019, p.88).

³² Disponível em: site: <https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/10199/semasa-vai-ao-cade-contra-a-sabesp-por-abuso-no-preco-da-agua-no-atacado> , acessado em: 10/12/23

Com a transferência dos serviços para a Sabesp, em 11/06/2019, a Samasa deixa de existir. Nesse bojo, as modificações ocasionadas pela disputa entre municípios e Sabesp, relegou aos funcionários da empresa de Santo André, a transferência para outros setores dos serviços públicos ou aderirem ao Plano de Demissão Voluntária (PDV)³³. Para o município a medida de três anos de garantia de não atender à aumentos na tarifa por parte da CESB paulista. Dessa forma, o conflito na região metropolitana com as tarifas se manifestou na desintegração da autarquia municipal e uma adesão ao território sabespiano do quinto município de maior receita em 2021.

O mesmo desfecho se deu no município de Guarulhos: houve o repasse da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por 40 anos diante das condições de moratória. As dívidas e finalização dos serviços da autarquia, esta, também atendido pela venda de água no atacado pela CESB paulista. ao contrário do que ocorrera com Santo André, o processo de negociação da dívida não ocorreu o enfrentamento à Sabesp na discussão da negociação dos juros cobrados. Apenas se conduziu pela renovação, após as eleições, do poder executivo e legislativo municipal que garantiu os interesses da empresa.

Em matéria publicada pelo Portal do Saneamento, 26/09/18, o prefeito de Guarulhos/SP, Gustavo Henric Costa (PSD), não relata a possibilidade de negociação ou de questionamento do valor excessivo da dívida contraída pelo município, como fizera o de Santo André/SP. Pelo contrário, aproveitou a situação para “capitalizar” politicamente, assim, transpondo e reduzindo a discussão de erros da administração anterior, seu rival político, como causa da situação.

As dívidas que até então obstaram ao SAAE que investissem no município, e com isso, precarizavam os serviços (Portal do Saneamento, 2018³⁴). No entanto, serviram para o debate da necessidade de transferência a Sabesp. Como se a má administração dos serviços seria de exclusividade do SAAE, e não de um processo paulatino de endividamento, como se dera em outras localidades. A condição que o município se seguiu, de refém, nos seis títulos de dívidas que tramitavam na justiça, e a dívida milionária daria o tom a sua condição e aceitação de transferência:

³³Disponível em : <https://www.reporterdiario.com.br/noticia/2684111/camara-de-santo-andre-aprova-concessao-do-semasa/> . Acessado em: 10/12/23

³⁴ Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/outros/politica/sabesp-assume-abastecimento-saneamento-basico-guarulhos/>; acessado em: 10/01/2024.

De acordo com o prefeito, a iniciativa se fez necessária também do ponto de vista legal, uma vez que existem, ao menos, seis títulos tramitando na Justiça, que podem ser executados pela **Sabesp** diante da dívida milionária, adquirida ao longo dos últimos anos. “Essa iniciativa garante a salvação de uma grande empresa, de centenas de empregos, além de saúde e qualidade de vida para a população”, explicou o prefeito. (Portal do Saneamento, 2018³⁵).

Da mesma maneira que a Samasa, o SAAE de Guarulhos deixou de existir após o repasse dos serviços para a Sabesp. O caminho aos funcionários, de maneira padrão, seguiu-se em garanti-los no corpo de funcionários municipais, mas em outras funções, ou para a adesão ao Programa de Demissão Voluntária (PDV). Com a anexação dos serviços de água e esgotamento sanitário para a Sabesp, esta passou a viabilizar um plano de investimento ao município.

Dentro dos conflitos na RMSP, o município de São Paulo é um trunfo territorial para a Sabesp, posto que não só em 2021, mas ao longo dos anos se transformou na principal fonte de renda, cerca de 49% (SNIS, 2023) dentro dos 71,7% presentes na RMSP (SABESP, 2021), refletindo a alta participação nos resultados financeiros da empresa. Pelo mesmo contexto, é identificado o quanto os endividamentos são nodais para a negociação que a Sabesp estabelece entre os municípios, da mesma maneira, e em nada diferente com a capital paulista.

Recentemente, no ano de 2023, às vésperas da reedição do contrato da Sabesp com o município, a empresa relatou o custo de uma dívida de R\$2,5 bilhões em precatórios da prefeitura de São Paulo em serviços com o saneamento. Esse dado é levantado na mídia, sobretudo e adiciona-se, em um período de discussão do novo processo de abertura de capital, como será mencionado posteriormente, cujo mecanismo de *follow on* chegará à redução da participação do capital social do Estado de São Paulo em apenas 30%. Na Folha de São Paulo, de 04/11/2023, em matéria de Guilherme Seto:

A Prefeitura de São Paulo estima que deve cerca de R\$ 2,5 bilhões para a Sabesp em precatórios, o que torna a empresa estadual a maior credora do município.

O cálculo foi feito para municiar um grupo formado pela gestão municipal e pelo governo Tarcísio de Freitas (Republicanos-SP) para tratar de pendências entre as partes antes de avançar na privatização da Sabesp. (Folha de São Paulo, 2023³⁶)

³⁵ Disponível em: <https://saneamentobasico.com.br/outros/politica/sabesp-assume-abastecimento-saneamento-basico-guarulhos/>; acessado em: 10/01/2024.

³⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/painel/2023/11/prefeitura-de-sp-calcula-ter-divida-de-r-25-bilhoes-em-precatorios-com-a-sabesp.shtml>. Acessado em: 10/01/2024

Ainda na mesma matéria, Seto (2023) relata a inclusão nas discussões de ressarcimento à empresa no bojo do projeto de desestatização. O prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes (MDB; 2020-2024), abriu a discussão desse ressarcimento, o que levou como foi apresentado em outras matérias de jornais³⁷, o governador do Estado de São Paulo, Tarcísio de Freitas (Republicanos/SP; 2022-2026), favorável a privatização, construiu uma mesa de diálogo a respeito desta privatização com o prefeito da capital e o presidente da câmara de vereadores, Milton Leite (DEM).

Ao contrário do que se constatou nos enfrentamentos nos outros municípios, em que os atores das celeumas se apresentavam entre eles e as empresas; todavia, por conta da capital paulista seja sua principal receita, a ação do Estado é evidente e de protagonismo da privatização. Não apenas com as articulações entre o prefeito de São Paulo e presidente da Câmara de vereadores, mas na elaboração dos planos de privatização, por meio da secretaria do meio ambiente, na qual efetivou a contratação de estudos e como a interlocutora do processo de privatização. Toda essa movimentação consolidou na participação do Estado, não apenas por ser uma empresa de administração pública, mas na implementação da ideologia neoliberal e um ator principal no *follow on*. Deixa evidente a presença preponderante do Estado na movimentação política e seus fins produzido pelo arranjo espacial, e a hegemonia neoliberal, presente no ordenamento desse arranjo desde os anos de 1990.

³⁷ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/02/08/milton-leite-ricardo-nunes-e-tarcisio-de-freitas-interesses-pessoais-definirao-o-futuro-da-sabesp> . Acessado em: 08/02/2024.

Figura 12. Manchete da aliança entre Ricardo Nunes, Tarcísio de Freitas e Milton Leite pelos seus interesses na privatização da Sabesp..³⁸



Fonte: Brasil de fato, 2024.

A aliança e a presença das relações entre o capital e o Estado brasileiro, seja ele na escala federal, estadual e municipal, é simbiótico na constituição do capitalismo brasileiro. As relações conflitivas têm o seu ponto gravitacional ao entorno dos grupos que hegemonizam por dentro do polo de poder. No período da ditadura, o bloco civil militar, que organizou setores do empresariado. Já para o período neoliberal, os setores políticos em aliança com os atores da financeirização, que há mais de trinta e um anos (levando em conta desde 1995 como a primeira tentativa de modelagem de privatização) tenta privatizar o patrimônio público do saneamento. O bloco de poder hegemônico conduz as articulações políticas para o seu ponto de inflexão, de forma escalar (estadual e municipal).

É nesse sentido que a análise de Aversa e Empinotti (2020) relatam a construção conflitiva da governança da água na região metropolitana paulista, em vários momentos, a empresa usufrui de condições políticas, para as negociações nas câmaras de vereadores e com os prefeitos, diante da conivência de seus interesses. Vargas (2004) já relatara das manipulações do poder local para aderência de projetos privatistas. Aversa, Klink e Empinotti (2020), seguem na mesma linha de análise, enfatizando a agressividade da

³⁸ Idem.

empresa nas discussões das dívidas por meio de sua força na prestação de serviços essenciais, mas com o foco e interesse em obtenção de maiores lucros à serviços ou gestão dos fornecimentos (Henrique, 2017).

Isso posto, se denotam conflitos estabelecidos entre empresa e os municípios da RMSP, dos interesses de unidade nos sistemas integrados e mananciais, com destaque a consequente extinção de empresas autarquias de Santo André e Guarulhos. Mauá concede seus serviços para empresas privadas, sendo separado os serviços de água e esgotamento sanitário.

Os serviços quando concedidos para a Sabesp são contratados e regidos pelas cláusulas que assegurem, em caso de alteração do capital social da empresa, a situação de rescisão contratual. Devido a isso, sempre obsta a possibilidade de privatização, bem como a anuência de alteração, posto que depende do poder concedente autorizar tal atividade. Neste sentido, as estratégias de privatização buscaram mitigar o impacto de uma tradicional privatização (venda total de ativos), para atuação do Estado como agente privatizador e parceiro. Com isso, na conjuntura atual, as alterações trazidas pela Lei 14.026/2021, em seus artigos da constituição do marco do saneamento revogados pela Lei 11.445/2007, trouxe a constituição de Unidades Regionais Abastecimento de Água e Esgotamento sanitário (URAE), corroborando para as alterações e o ganho em escala para a manutenção da renda monopolista e sua imbricada renda absoluta, abordado a seguir.

4.3 URAES: instrumento de garantia do monopólio do capital financeiro.

No ano de 2020, em meio à pandemia de COVID-19, e um desastroso governo nos âmbitos sanitários, políticos e sociais presidido por Jair Bolsonaro (2019-2022), o senado federal aprovou o que viria a se chamar de Novo Marco Legal do Saneamento, Lei 14.026/2020. Como já enfatizado, essa lei fez alterações importantes nos artigos e regulamentados pela Lei nº 11.445/2007, o que rebateu no arranjo espacial jurídico-político do saneamento, como: a alteração dos regramentos dos contratos de programas, a espacialização de fiscalização, planejamento com a competência de regionalização dos serviços. Os impactos são mais profundos e múltiplos, todavia, para a análise deste estudo serão observadas as alterações previstas na Regionalização e na alteração dos contratos de programas.

Mesmo que ainda esteja em processo de implementação a regionalização dos serviços, suas disputas e enfrentamentos são postos desde 2021. Depreende-se mais uma das manobras já conhecidas dentro do histórico do saneamento de retirada ou afronta ao direito garantido pela constituição, do poder concedente dos municípios, como os fatos a seguir apresentados são elucidativos em dificultar sua autonomia. Esta medida se ajustou com grande eloquência às estratégias de privatização da Sabesp, bem como alinhou a centralização de municípios (receitas operacionais) e gestão de mananciais na proposta de regionalização. Com isso, se estabeleceu uma atuação escalar do arranjo espacial jurídico-político advindo do governo federal, atravessando os estados e os municípios na constituição da estratégia focada nos interesses econômicos e de extração desse proveito de ordenamento do espaço.

Dentro das alterações da nova lei votada em 2020, houve um decreto federal nº 10.588/2020, que regulamentou o novo marco, delegando aos estados a função de definição dos processos de regionalização dos municípios, com prazo estipulado até março de 2022. Vale ressaltar que essa regionalização compete em aglutinar os municípios em blocos com as mesmas fontes de água e sistemas de saneamento, de modo a integrá-los em planejamento, segundo a proposta apresentada pelo então governo.

A alteração promovida pela Lei nº 14.026/2020 (“Novo marco do saneamento”), neste caso referente à regionalização está posta no Artigo 8º, estabelece a titularidade dos serviços públicos do saneamento: municípios e estados; retirados no terceiro, em que as estruturas de governança se apresentam dentro da lei 13.089/2015, do conhecido Estatuto da Metrópole. Para Rolt (2022), a combinação de modalidades compulsórias (região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregiões) e voluntárias (convênio de cooperação e consórcio público), criam uma modalidade mista à regionalização, dependentes da adesão voluntária dos municípios. Todavia, a obtenção de recursos federais está condicionada se os municípios aderirem à regionalização, ou seja, recebem recursos não onerosos aqueles inseridos nesse novo arranjo espacial, adiciona-se a uma gestão assumida: “[...] por entidade interfederativa que compreenda a representação de todos os titulares membros” (Rolt, 2022, p.65). Embora a autora não estabeleça a relação, essa condicionante de recursos da União (não-onerosos) pela adesão à uma política federal pelos municípios, paga hostes às medidas planasianas.

As lacunas da modelagem na governança, como esboçou Rolt (2022) , está em como será a cooperação estabelecida entre os entes federativos, a partir de decisão e instâncias colegiadas deliberativas. Para a autora, a forma mais usual para garantir uma

segurança de adesão aos municípios, é via convênios de cooperação, firmado a competências entre estados e municípios. Todavia, as dúvidas aludidas pela autora, dão-se por uma insegurança e indefinição adotadas por cada estado. No estado de São Paulo, não há definição em seu projeto de lei nº 251/2021, a modelagem, até então no ano de 2021. Apenas sugere a construção de quatro Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE's), que mais à frente serão tratadas.

Com a inserção da titularidade dos serviços de maneira facultativa, deixa a regionalização indefinida, sobretudo, conforme Rolt (2022) trata da condicionante dos recursos financeiros federais pela adesão do município, assim como aos interesses locais, atrelados aos regionais, que são contraditórios, diante da diversidade e da desigualdade dos serviços em cada municipalidade. Como observado no mapa da RMSP (Mapa 04), revela-se uma disparidade de receitas e de infraestruturas alcançadas pelos municípios vizinhos da cidade mais rentável e de maior população do país, São Paulo/SP; que segundo a interpretação desta mesma autora: “[...] para estruturas criadas por meio de lei complementar, a participação dos municípios deve ser compulsória” (Rolt, 2022, p.66).

Por meio dessa mesma interpretação legal, da defesa da compulsoriedade da formação e adesão dos titulares Rolt (2022) evidencia que o STF seguiu:

As modalidades de regionalização que obedecem às normas do Estatuto da Metrópole independem da vontade dos municípios – pois estes possuem o dever de promover a sua governança – e têm como requisitos a edição de lei estadual instituidora da região e a caracterização do interesse comum, seja por motivos técnico-operacionais e/ou econômico-financeiros. Portanto, resta descabida a facultatividade elencada no artigo 8º-A da Lei federal nº 11.445/2007 (Rolt, 2022, p.66).

O STF regulamentou de maneira explícita a possibilidade de paridade de negociação entre municípios instalados nas regionalizações propostas. No entanto, mesmo que as ações de estrutura de governança se ponham a partir do estatuto da metrópole em seus procedimentos legais de ordenamento espacial, este arranjo ainda não demonstra de que forma, quando e como se dará frente às desigualdades econômico-financeiras e dos poderes emanados das municipalidades com maiores rendimentos. Conforme Rolt (2022), diante das lacunas de competências, do exercício de poder e da estruturação de relações intergovernamentais se faz imperioso o estímulo a participação conjunta dos entes federativos posto que:

Existem lacunas no ordenamento sobre as efetivas competências das instâncias executiva e colegiada da governança interfederativa, especialmente no que concerne à possibilidade de exercício do poder concedente, e também sobre o conteúdo de temas, por assim dizer, difíceis, em matéria de inter-relacionamento e aplicação no âmbito dessa governança, como critérios de voto, poderes de veto, resolução de impasses, de conflitos e aportes financeiros (Rolt, 2022, p.69).

O Projeto de Lei 251/2021, apresentado à Assembleia legislativa do estado de São Paulo, segundo documento do Instituto Água e Saneamento (IAS) e Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) evidenciam que estas propostas de URAE foi de extrema celeridade, pouca participação e consulta popular (IAS e IDS, 2021), bem como os conteúdos contidos no projeto de lei só vieram à luz durante as audiências públicas: “[...] representado pelo Secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente Marcos Penido, disponibilizou apresentação em formato *power point* com informações sobre os critérios e indicadores que resultaram na definição das quatro URAEs”(IAS eIDS, 2021, p.11) demonstrando a preocupação com comunicação do Governo do Estado na construção das regionalizações.

O projeto de lei dividiu o estado de São Paulo em quatro Unidades Regionais de Saneamento Básico: Centro, Leste, Norte e Sudeste. Os critérios utilizados para a elaboração das regiões, segundo o estado de São Paulo, foram de proximidade geográfica, respeito às bacias hidrográficas, viabilidade da prestação dos serviços, sustentabilidade econômico-financeiro e respeito aos contratos vigentes (IAS e IDS, 2021, p.11). Estas áreas estão assim dispostas na seguinte forma do arranjo espacial, como se evidencia na figura 13 e contabilizada na tabela 15.

Tabela 15. Quantidades populacionais e municípios por URAEs, apresentados no estudo do IAS e IDS (2021)

URAes	Municípios		População	
	quantidade	%	habitantes	%
Centro	98	15,2	5.135.429	11,2
Leste	35	5,4	4.627.158	10,1
Norte	142	22	5.046.626	11
Sudeste	370	57,4	31.109.836	67,7
Total	645	100	45.919.049	100

Fonte: IAS e IDS, 2021, p.13

A regionalização, seguindo Lacoste (Lencione apud Lacoste, 2014), que a divisão de um território envolve um propósito de prática social e relação escalar, ou seja, põem a reflexão da sua função e prática que queira se exprimir no espaço com esse recorte. Apesar de não ser objeto deste estudo adentrar nas análises dos critérios estabelecidos para as URAEs, o estudo propiciado pelos institutos acima mencionados, por conta de sua pesquisa, acrescidos dos indicadores do SNIS, demonstram uma ação mais voltada para a manutenção do monopólio da renda dos municípios. Ao contrário de uma divisão que incida nas debilidades dos serviços e auxílio aos municípios com menores índices de abastecimento de água e esgotamento sanitário, aqui se estabelece como já alertam os críticos de regionalizações, como Lencioni e Lacoste (Lencioni, 2014), os quais a divisão evidencia uma divisão que impinge uma região sob a batuta das cidades com maiores poderes econômicos, estendendo sua zona de influência à região. Ou seja, a prática de subsunção da política regional de saneamento ao de maior influência, e manter os municípios sob essa hegemonia.

Segundo o IAS e IDS (2021), os municípios foram pareados pelo indicador de desempenho financeiro (IN012), no qual estabeleceram uma relação entre receitas e despesas. Com esse indicador, a somatória das informações financeiras: receita operacional direta de água (FN002), direta de esgoto (FN003), água exportada (FN007), operação direta menos o esgoto importado (FN038), pelas despesas totais com os serviços (FN 017) constituem-se, assim, como IAS e IDS, em concordância com ambos, o indicador IN012 é adequado para avaliar o desempenho do prestador, em um conjunto de



municípios, isso é salientador da região sudeste, pois tem a Sabesp como única prestadora.

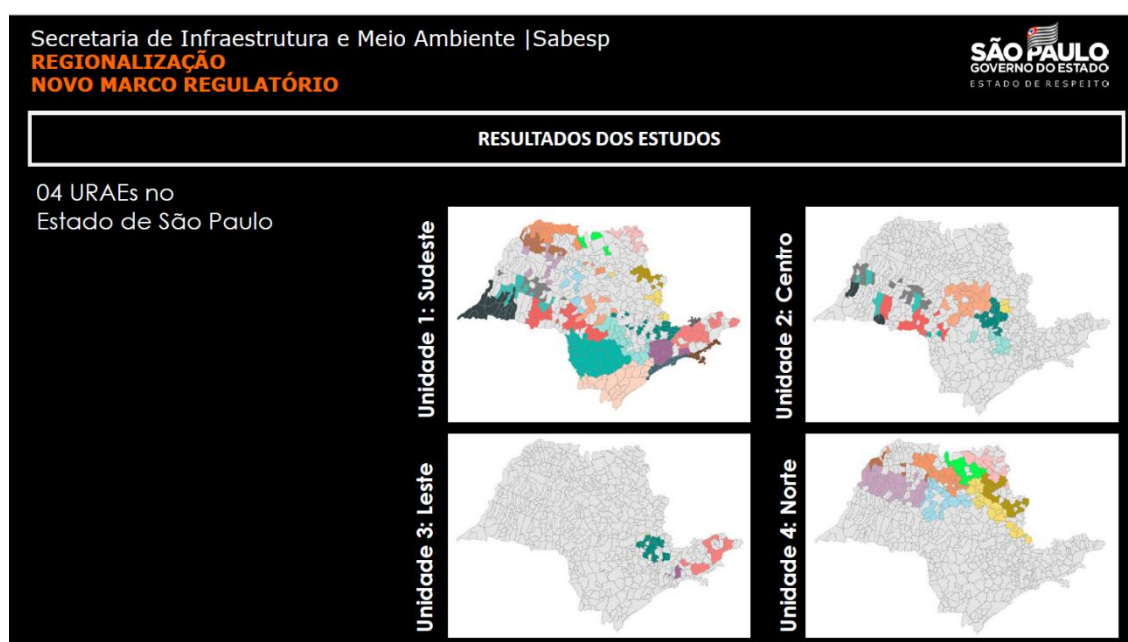
Por outro lado,

O cálculo agregado deste indicador para as demais URAEs, no entanto, não funciona, uma vez que homogeneiza a diversidade de prestadores 15 e não considera como cada município, principalmente aqueles em que a prestação é direta, se organiza com relação ao custeio e a extensão do atendimento. Por exemplo, a URAE Centro é composta por 98 municípios atendidos por 88 prestadores, sendo 46 por administração direta, 32 autarquias, 8 empresas privadas, 1 empresa pública e 1 empresa mista (Sabesp) (IAS e IDS, 2021, p.15-16).

A regionalização constituída pelas as URAEs se demonstra como uma justaposição de municípios em blocos, com uma diversidade de agentes e elementos do espaço atuantes no saneamento, como se apresentou acima, por exemplo, na região Centro. A divisão tenta processar uma identidade a partir do indicador econômico, no entanto, aglutina uma diversa amostra de municípios em processos diferenciados de constituição do saneamento e infraestruturas.

Essa prática de divisão e justaposição de diferentes processos de formação dos serviços de abastecimento de água e esgoto é mais explícita na análise de outras regiões. A unidade Sudeste identifica a aparência em uma primeira impressão que o critério de proximidade geográfica é um tanto questionável, pois, ao visualizar a figura da página anterior, no que se refere a regionalização do URAE-Sudeste, sendo em sua totalidade dos municípios que concedem os serviços à Sabesp. O espriamento por todo o estado, combinando cidades litorâneas como o Guarujá/SP em um mesmo bloco regional, onde se encontra o município de Presidente Prudente/SP, distante 780 km. Fica evidente, assim como seguem os estudos do IAS e IDS (2021) o peso no território da empresa, em garantir os 375 municípios em seu atendimento.

Figura 13. Mapas dos resultados dos estudos das URAEs.



Fonte: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, 2021.

A URAE Sudeste congrega 370 municípios (2021), representando 57,4% do universo de 645 municípios do estado paulista, bem como 67,7% da população, ambos os dados são a proporção de um só bloco, cujo provisionamento dos serviços são o território da Sabesp. Ainda que as justificativas se apresentem como acima colocadas, o estudo traz alguns dos fracionamentos obtidos com a divisão das unidades. Embora as alterações das leis, por meio da lei nº 14.026/2021, e, como apresentado o estado de São Paulo não estabeleceu de maneira mais clara as competências e poder de decisão, deixando apenas sob a indicação do Estatuto da Metrópole; as unidades fracionaram:

A inclusão de todos os municípios com contratos da Sabesp em uma única URAE, denominada Sudeste, resultou em: i) fragmentação de oito das nove Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas existentes no estado; ii) divisão de parte de municípios de 18 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHIs) e a totalidade dos municípios de 3 UGRHIs; iii) o agrupamento deixou alguns municípios "ilhados", ou seja, estão cercados por municípios da URAE Sudeste mas fazem parte de outra URAE (ver item específico mais adiante). (IAS e IDS, 2021, p.16-17).

De acordo com o estudo do IAS e IDS (2021), é explícita a passagem para uma regionalização dos blocos de atendimento da Sabesp. Acresce a isso, que no PL 251/2021, não estabelece qualquer tipo de mecanismo de governança ou de como as diversidades e as desigualdades regionais entre os municípios paulistas se produzem ou se equalizarão em um processo de gestão e planejamento das Unidades. O projeto de lei demonstra-se pouco preciso em relação ao que se propõem com a divisão em regiões.

A pouca informação a respeito das consequências e/ou vantagens de adesão submeteram a adesão voluntária dos municípios em baixa. Dessa forma, o mecanismo de influência econômica e política (já mencionado anteriormente por Aversa e Empinotti (2020) e em Lima e Vargas (2004)) entra em cena. A ação da Sabesp coadunada com o governador Tarcício de Freitas, submeteu sua influência política em apoio aos prefeitos nas (re)eleições municipais (que ocorrerão em 2024):

Na prática, o futuro da Sabesp e do saneamento na Capital e em todo o Estado de São Paulo, foi submetido aos acordos e interesses eleitorais e eleitores relacionados às próximas eleições para a prefeitura de São Paulo em 2024.” (Silva, Polachi e Montenegro, 2023)³⁹

No caso do bloco Sudeste a articulação escalar entre prefeitos e câmara municipal orientou a influência de início de organização dos 370 municípios desse bloco, no entanto, três municípios do interior não aderiram: Quintana, Laranjal Paulista e Igarapava⁴⁰; o mesmo cenário compôs na RMSP, o principal município de São Paulo, ainda se posicionou receoso às URAES, e não aderiu. A capital paulista se destaca, em 2021, representava 47% (Sabesp, 2021) das receitas da empresa paulista, sem a sua entrada a regionalização sairia prejudicada em sua estratégia. A atuação do bloco escalar (prefeituras e governo do estado de São Paulo) passa a empenhar em sua atuação por meio de apoio às eleições.

As URAEs no contexto de uma empresa de controle financeirizada, na qual sua base territorial é o provimento de serviços de água e de esgotamento sanitário, permite que se tenha em um só bloco seus concedentes e titulares de serviços, possibilitando o ganho de escala e a garantia de deixá-los sob um mesmo bloco de provimento de serviços.

³⁹ Disponível em: <https://www.apu.com.br/outras-palavras-o-futuro-da-sabesp-no-balcao-eleitoral/>
Acessado em: 12/02/2024.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/baixa-adesao-dos-municipios-reforca-fragilidades-do-processo-de-regionalizacao-do-estado-de-sao-paulo/#:~:text=URAE%20Sabesp&text=Pelos%20informa%C3%A7%C3%B5es%20de%20ades%C3%A3o%20dos,Quintana%2C%20Laranjal%20Paulista%20e%20Igarapava.> Acessado em: 08/02/2024.

É a garantia jurídica e política do arranjo espacial, ordenando as demandas a partir daqueles de maior interesse para a empresa frente às maiores receitas e população atendida.

Sem uma definição clara de gestão, controle, particionamento de infraestruturas municipais, mesmo na RMSP, consolida-se uma estrutura contraditória e desigual de municípios que poderão ficar à mercê das decisões e influências daqueles de maior rentabilidade. O mapa 04 demonstra a diversidade das receitas operacionais da RMSP, e com isso, a possibilidade de conflitos ou hegemonias que a capital possa exercer, e já exerce na região.

É notório, como apresentou a matéria em 12/03/2024, no site do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS), a baixa adesão dos municípios nas URAEs. A utilização da viabilidade econômico-financeira e sem se adequar às Unidades de bacias, são argumentos que se apresentaram na audiência pública na Assembleia Legislativa de São Paulo estes identificados pelas organizações da sociedade civil. A definição das áreas pelo critério único de viabilidade econômica e de preservação do “mercado” da Sabesp cria uma fragmentação espacial exacerbada, o que dificulta sobremaneira a coordenação efetiva entre os diferentes municípios. Perde-se a noção de região como um espaço de integração, cooperação e coordenação intermunicipal para uma prática social de manutenção do poder de monopólio e intencionalidades de justapor os municípios em um bloco de rendimentos advindos das tarifações captadas pela empresa.

Em vista desse imbróglio o governador, Tarcísio de Freitas (Republicanos/SP, 2022-2026), deliberou uma porcentagem de voto na URAE, apresenta o Decreto nº 67.880 de 15 de agosto de 2023, que reescreve o anterior, Decreto nº 66.289/2021; e impõe um novo formato para a composição e as atribuições do Conselho deliberativo das URAEs, que até as gestões estaduais eram uma lacuna. Assim, o artigo 3º esclarece:

[...] 3. o representante do Município que tenha firmado o Termo de Adesão a que se refere o Anexo I deste decreto, terá participação nas deliberações assegurada mediante a atribuição de voto com peso proporcional à sua população, em relação à população total da URAE, apuradas respectivamente com os dados divulgados pelo IBGE no último Censo Demográfico, calculada nos termos do §4º deste artigo. (São Paulo, 2023, Decreto Nº 67.880/ 15 de agosto de 2023⁴¹).

⁴¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67880-15.08.2023.html>.
Acessado em: 12/12/2023

Em uma análise precisa sobre os impactos de um conselho deliberativo composto dessa maneira, Silva, Pollachi e Montenegro (2023)⁴² esclarecem a hierarquia que se submeteria os municípios aderentes a essa regionalização. O estado de São Paulo possuiria 37% dos votos e o município de São Paulo 19%, sendo os majoritários no conselho deliberativo, neste caso da URAE Sudeste, assim, deixando todas as outras cidades participantes submetidas à decisão dos dois maiores. Nesse cenário, o monopólio da Sabesp seria assegurado mesmo após a privatização. Além disso, constata os pesquisadores, o prazo fixado para a adesão municipal às URAEs fora ampliado em 180 dias a partir do decreto sinalizado (nº 67.880/2023), possibilitando que a capital paulista pudesse enfim aderir à regionalização.

Com a adesão do município de São Paulo/SP só sucedeu pelo já declarado apoio político do prefeito, Ricardo Nunes (MDB, 2022-2024) ao governador, que capitaneia a bandeira bolsonarista no estado, e que busca apoio à eleição. Dessa maneira, o prefeito da capital não apenas acena para Tarcísio de Freitas (Republicanos/SP) como também a para o setor financeiro. Outra situação da adesão dos poderes executivos e legislativos municipais, permite a São Paulo/SP em renegociar o contrato com a Sabesp, na verdade somente na retirada da cláusula de rescisão de contrato em caso de privatização, deixando caminho livre do trunfo da CESB paulista ser negociada, como afirmam os pesquisadores e militantes:

Na prática, o futuro da Sabesp e do saneamento na Capital e em todo o Estado de São Paulo, foi submetido aos acordos e interesses eleitorais e eleitoreiros relacionados às próximas eleições para a prefeitura de São Paulo em 2024, colocando no jogo político o saneamento e a Sabesp nas articulações que envolvem o apoio do governador à reeleição do atual prefeito Ricardo Nunes. (Silva, Pollachi e Montenegro, 2023⁴³)

Em 16 de agosto de 2023, o município de São Paulo/SP faz sua adesão voluntária à URAE-Sudeste, a partir da Lei Estadual nº 17.383/2021, em seu artigo 4º, e acompanhado do Decreto Estadual nº 66.289/2021, referente a estrutura de governança. Para o prosseguimento, de entrada à URAE como o atrelamento da abertura de capital da Sabesp, têm setores favoráveis às medidas de abertura de capital da empresa, como na

⁴² Disponível em: <https://ondasbrasil.org/o-futuro-da-sabesp-e-do-saneamento-e-as-proximas-eleicoes/#:~:text=Na%20pr%C3%A1tica%2C%20o%20futuro%20da,articula%C3%A7%C3%B5es%20que%20envolvem%20o%20apoio> Acessado em: 12/12/2023

⁴³ Disponível em: <https://ondasbrasil.org/o-futuro-da-sabesp-e-do-saneamento-e-as-proximas-eleicoes/#:~:text=Na%20pr%C3%A1tica%2C%20o%20futuro%20da,articula%C3%A7%C3%B5es%20que%20envolvem%20o%20apoio>. Acessado em: 22/03/2024.

votação do Projeto de Lei Municipal que revoga os Arts. 1º ao 5º da Lei nº 14.934/18/06/09; e para os Arts. 10 e 11; estes cujo foco do primeiro já estabelece seus objetivos:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros ajustes necessários, inclusive contrato de concessão, com empresa de prestação de serviços de saneamento, conforme a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, diretamente ou de forma regional por meio de entidade de governança metropolitana ou por meio de Unidade Regional de Água e Esgoto-URAE, com a finalidade de implementar e regulamentar o oferecimento compartilhado do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de São Paulo (São Paulo, 2024, p.03)

As contestações de setores contrários à hegemonia espacial da adesão do município de São Paulo/SP à URAE-Sudeste, configuraram em contraposição a essa maneira de ordenar e produzir a regionalização tão conflitiva em suas constituições, configurando o que Moreira (1982), o qual interpretou os conflitos espaciais na sociedade capitalistas, definindo-os como contra espaços. Por meio de um contraespaço, nas instâncias jurídicas, os vereadores e parte da sociedade civil organizada ajuizaram o processo. Nas sete ações apresentadas no relatório do TCM/SP, todas refletem a transgressão da lei municipal nº 14.934/2009, em que o contrato e o convênio propõem investimentos conjuntos. Todavia, pelo estabelecido na URAE o poder da concedente (município) é reduzido e transferido para o Conselho Deliberativo das URAEs. Vale ressaltar que no município houve a contestação que se deu com base na tese de “[...] alterados os postos decisórios, razão pela qual negou o pedido de tutela antecipada formulado” (TCM, 2024, p.22).

Há uma ação coletiva ajuizada pelo: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido Comunista do Brasil (PC do B); além deles o Sindicato dos Trabalhadores da Água e Esgoto e do Meio Ambiente (SINTAEMA). A manifestação desses setores por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº7470 que tramita no Supremo Tribunal Federal, impugnando o art. 1º, inciso I, parágrafo 1º, item 2; art. 1º a 3º, vale destacar que no 2º artigo, no inciso III, alínea a do Decreto Estadual nº 67.880/2023; referente à estrutura de governança do Conselho Deliberativo de cada URAE. Alega-se que o decreto fere a competência e a autonomia constitucional dos municípios de legislar e prestar os serviços de saneamento básico, com a transferência do poder deliberativo ao Estado.

A relatoria do Supremo Tribunal Federal ficou a cargo do Ministro André Mendonça, o qual deliberou pela aplicação do rito abreviado para ação, com isso, a Advocacia Geral da União (AGU) opinou pela parcial procedência do pedido, somente reconhecendo a inconstitucionalidade do Art. 6º, que define a forma de cálculo do peso do município atribuídos aos votos do Estado, dos municípios e da sociedade civil, sendo como afirma o TCM/SP, afronta ao princípio da autonomia municipal.

O destaque a decisão do ministro, após analisar os pareceres da AGU e da Procuradoria Geral da República, indeferiu a medida liminar apontada e os pedidos de ingresso à ação, ao menos serão, em outro momento, objeto de decisão posterior arrolando assim, o processo e deixando sem definição (TCM/SP, 2024).

Pelo arranjo das URAE o estado de São Paulo junto com os interesses da Sabesp consolidou, ainda que não tenha a provisão dos serviços em algumas regiões se estabelece, em cada região um município sob seus serviços (IAS e IDS, 2021), como visto nas unidades Centro (1 município) e Norte (1 município) (Tabela 16), excetuando apenas a região Leste sem nenhum serviço prestado pela Sabesp. Acresce-se também a diversidade de prestadores nas regiões, o que futuramente poderiam gerar celeumas em relação aos investimentos e/ou acesso às fontes de água por adução, a depender da hegemonia exercida pelo município com maior população, cancelaria a Urae inteira para sua disposição de poder e planejamento estratégico. Por meio do decreto o controle da regional submeteria a empresa apresentando uma estratégia regional.

Tabela 16. Prestadores de serviços de saneamento básico por natureza jurídica e abrangência, 2021.

Perfil de prestadores		URAE/Municípios				
Natureza jurídica	Abrangência	Centro	Leste	Norte	Sudeste	Total
Administração pública	Local	46	12	80	2	140
Autarquia	Local	32	14	41	1	88
Empresa privada	Local	8	4	12	1	25
Empresa pública	Local	1	1			2
Sociedade de economia mista com administração pública	Local		4			4
Sociedade de economia mista com administração pública (Sabesp)	Regional	1		1	1	1
Total em São Paulo		88	35	134	5	262

Fonte IAS e IDS, 2021, p.15

Outro fato constatado pelo estudo é a capacidade de “ilhar” cidades pelas URAE. Ou seja, cidades de diferentes URAE em proximidade geográfica, mas com o seu entorno de municípios pertencentes à outra. Nesta situação terão 33 municípios paulistas na insulados (IAS e IDS, 2021). Por exemplo, a unidade regional Sudeste insta todos os municípios pertencentes às provisões da Sabesp, nesta regionalização a RMSP é, em sua maioria, englobada por essa região, todavia, dois municípios: São Caetano do Sul e Mogi das Cruzes passaram a se localizar pela identidade econômico-financeira na unidade Leste.

Essa condição insular provida pela regionalização é sinalizada pelo IDS dos prejuízos que acarretarão, em termos de utilização de infraestrutura e os ganhos de escala, uma vez que inviabilizaria o planejamento integrado entre os territórios próximos, por conta de pertencerem a unidades diferentes. A RMSP, cujos territórios de municipalidades se acomodam de forma de conurbação, serão isolados até mesmo para os planejamentos, pois não seriam da mesma URAE, como ocorre com São Caetano do Sul e Mogi das Cruzes (URAE Leste), mas territorialmente na URAE Sudeste, ainda que somente Mogi das Cruzes tenha reservatório e ligações, que garantem os serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. Por outro lado, como vimos, os conflitos restritos à adução de água entre São Caetano do Sul e a Sabesp, geram uma situação de insolvência de suas dívidas para a cidade, dessa forma insular, pode-se chegar à intensificação de precariedade dos serviços no abastecimento de água e tratamento de esgoto.

O arranjo espacial proposto pela URAE-Sudeste, em documento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo/SP, evidencia a problemática da “proximidade geográfica” presente na lei estadual 17.383/2021, em que:

É certo que a Lei Federal nº 11.445/2007 prevê que a URAE é um agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes (art. 3º, inciso VI, alínea b), mas, não obstante, a configuração da URAE1-Sudeste apresenta-se como muito mais desafiadora para o alcance das finalidades às quais a regionalização se propõe, por conta dos extensos trechos descontinuados (vide figura 13) (TCM/SP, 2024, p.25).

Além disso, os ganhos de escala como propugnado pelo governo do estado de São Paulo são questionados pelo Tribunal de Contas do Município, uma vez que a proximidade e utilização de infraestrutura não é efetivada, reforçando a menção dos municípios São Caetano do Sul e Mogi das Cruzes, pertencentes ao planejamento da

URAE-Leste, mesmo estando em metropolização com a RMSP. Além disso, o tribunal aponta os resultados de Liduaires (2022):

No tocante ao percentual do dispêndio relativo com os insumos produtivos na estrutura de custos, os blocos regionais grandes, apresentam na média amostral, elevada participação com fator trabalho, igual a 59,6% e um maior dispêndio com o fator energia (16,3%), em relação aos blocos regionais médios. O dispêndio relativo com serviços contratados apresenta valor igual a 24,1% (Liduaires, 2022, p.41)

Esse mesmo autor traz outros estudos para demonstrar que:

De acordo com Tynan et al. (2005), o aumento dos custos operacionais de distribuição de água ao longo de maiores quilômetros de extensão de rede pode superar os benefícios da redução do custo variável médio advindo das economias de escala (Liduaires *apud* TCM/SP, 2024, p. 29).

Os arranjos espaciais jurídicos-políticos expressos nos decretos, ou o posicionamento de blocos, por meio de indicador de viabilidade econômico-financeira, são mais pela identidade de retornos em receitas financeiras, do que uma preocupação com o desenvolvimento do saneamento e sua almejada universalização. A prática social de divisão do território paulista fica evidente aos protestos, tanto da sociedade civil organizada, quanto da institucionalidade territorial (TCM). A natureza da regionalização se assemelha mais com blocos de rendimentos, modelados para garantir fluxo de caixa e rendimentos a empresa, e em destaque para URAE-Sudeste, que detém a totalidade das cidades sob a territorialidade da Sabesp.

É válido considerar que tais elementos espaciais, como: as infraestruturas, população atendida, agência reguladora são penetrados na lógica de efetivação da renda monopolista da Sabesp, como vimos na sua composição do *price cap* e na taxa *WACC*, sendo a população e volumes de águas, também elementos do espaço, que compõem o saneamento, e presentes na equação que a precifica. Esta atrela esses elementos com possibilidades de ganhos, com os quais, serão descontados nos lucros obtidos do exercício e produzirão os ganhos financeiros expressos em dividendos e debêntures. Portanto, é fulcral o estabelecimento do território (monopólio) da Sabesp, sob o seu controle, refletindo também no planejamento por unidades de bacias, ou por titular do serviço.

4.4 Conflitos de gestão entre URAE e UGRH: os comitês de bacias do Alto Tietê e do PCJ

Nas regiões com grandes processos de metropolização e aglomerações urbanas são importantes as atenções para uma gestão integrada das águas. Acrescenta-se também a complexidade a esse processo, que é permeado de conflitos. Os arranjos espaciais têm o seu espaço de conflito na inscrição e sobreposição de limites territoriais, regiões, estados que são lindeiros aos corpos d'água. A integração perpassa por todos esses processos que se mantêm em sua ampla relação escalar: nacional com a política do saneamento (arranjo espacial) e os poderes de gestão e planejamento de cada territorialidade, portanto, torna imprescindível a sua gestão integrada e um desafio.

A Constituição Federal de 1988 determina em seu artigo 21, inciso XIX, que é competência da União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como a definição dos critérios de outorgar o direito de uso, uma vez que as águas são bens públicos e de domínio da União e dos Estados. É nesse contexto, respaldado na constituição que se institui em 8 de janeiro de 1997 a Lei nº 9.433/1997, conhecida como Lei das águas, ou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), cujo estabelecimento maior são os instrumentos de gestão dos recursos hídricos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), e a instituição e a instalação de comitês de bacias hidrográficas, unindo os poderes: União, estados e municípios, usuários e sociedade civil na gestão dos recursos hídricos.

Ao contrário dos anos anteriores, ou dos serviços que permanecem ainda sem uma regulação, como foi o caso do saneamento básico na década de 1990, a gestão das águas requer a capacidade de constituir comitês, com amplo espectro da sociedade civil expressando avanços diante de um recorte a gestão muito mais descentralizado e democrático. É moderno e notório a unidade territorial baseada na bacia hidrográfica, como apresentam os fundamentos da lei:

- I - A água é um bem de domínio público;
- II - A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - A gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997⁴⁴).

Se destaca que a descentralização é respaldada pelos artigos 30 e 31 da lei das águas (Lei nº 9.433/1997). No Artigo 30 se trata da competência dos estados e seus poderes executivos com: outorgas de uso, fiscalização, controle técnico de oferta hídrica, implantação e gestão de sistemas de informações sobre Recursos Hídricos, promoção da integração de recursos hídricos com a gestão ambiental. Acompanhado pelo artigo 31, que versa sobre a responsabilidade dos poderes executivos municipais em integrar as políticas locais com a política estadual e federal. De maneira geral, incorpora a escala das três instâncias da institucionalidade de poder compartilhado em sua gestão.

Assim, o regramento legal, ou o arranjo espacial (jurídico) conduz a uma descentralização na gestão dos entes federativos para o uso dos recursos hídricos. Na lei nº 9.433/1997 sobre a determinação do uso racional da água e na elaboração por parte do poder executivo do estado são criados pelos comitês de bacia hidrográfica os Planos de Recursos Hídricos. É por meio deles que se apresenta não apenas o território dos comitês, margeados pelo rio principal, como também pelos usos finais e a capacidade de retirada (seja para indústria, abastecimento de água e retorno de esgoto tratado).

As outorgas ou a decisão de quantidades e usos da água são proferidos pelos comitês das bacias hidrográficas, sendo eles responsáveis pela cobrança do uso da água. Como apresentou Heller (2019), nas interfaces entre a Lei Nacional de Recursos Hídricos e a Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB-Lei nº11.445/07), no Artigo 4º da LNSB, em que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico, acrescentando, em mesmo artigo, havendo sujeição à outorga de direito de uso e aos regramentos estaduais (claro todos submetidos à lei nº 9.433/97), logo, estabelecendo o fórum regional para o regramento e uso com viés de minimização dos impactos. Ou seja, ainda que focados na legislação e seus desdobramentos no arranjo espacial por conta das

⁴⁴Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acessado em: 23/03/2024.

multiplicidades de usos e até mesmo empresas (públicas e privadas nos serviços de água e esgotamento sanitário), as outorgas permitem o uso regrado, minimizando os controles de vazantes, e o fluxo dos rios como já ocorre com os barramentos dos rios (vide o setor elétrico nacional). Para seus usos de abastecimento e/ou de retorno de esgoto tratado é necessário o plano de saneamento compatíveis com os planos das bacias hidrográficas (Brasil *apud* Léo, 2019), como prevê o parágrafo 3º do Artigo 19 da LNSB.

Em contextos metropolitanos, o uso de água bruta comum passa a permear um jogo territorial, diante do importante valor de uso que o abastecimento de água e esgotamento sanitário possui; demandando a utilização de ambas leis à gestão, ao lado e ao cabo das demandas crescentes em qualidade e quantidade dos corpos hídricos. Heller (2019) levanta as questões dos enfrentamentos entre instâncias: União, estado e regiões metropolitanas, em seu caso, região metropolitana fluminense, além disso, para este autor, a LNSB estabelece vínculos com a União e os municípios, ao passo que a LNRH estabelece com a União e o executivo estaduais. Esse processo de interfaces que contrapõem os municípios, União e estados em patamares diferentes, pois os planos não incorporam as necessidades de usos e quantidades, bem como as assimetrias entre os entes federativos que, via comitês e conselhos, tornam mais democráticas em suas demandas e relações de forças.

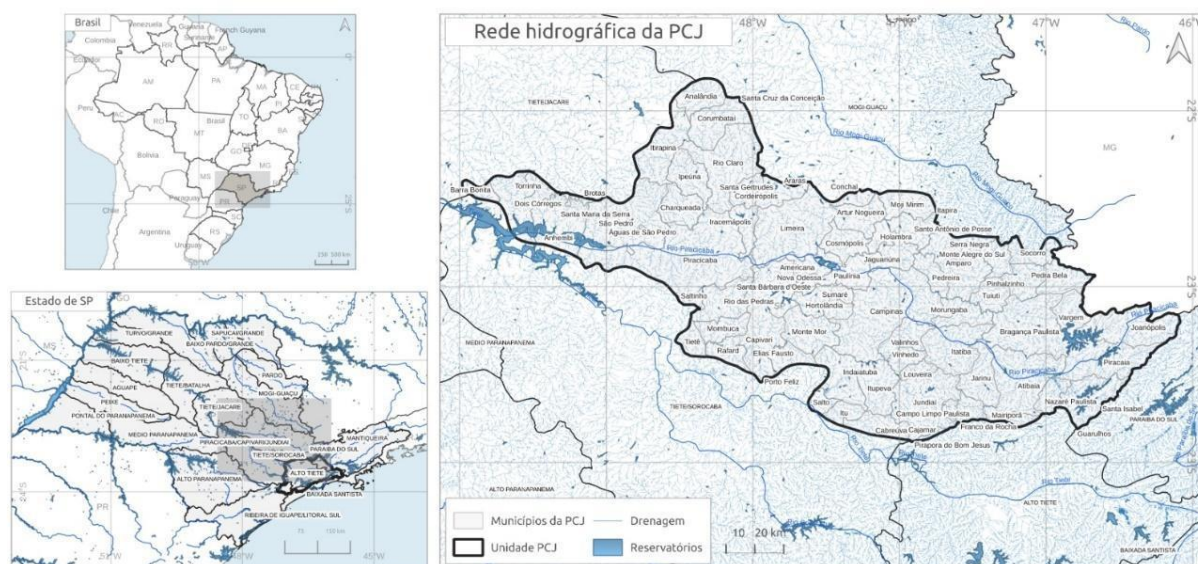
Todavia, com a institucionalização do arranjo espacial das URAEs, as contradições e contramedidas são condições mais favoráveis aos municípios mais rentáveis, a partir do IN012, segundo o decreto nº66.289/2021. Diante do ainda projeto de lei nº 251/2021, o Instituto Água e Saneamento (IAS) e o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), em 2021, apresentou um estudo revelador denominado: *“Desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado de São Paulo: análise do PL 251/2021*, salientando a posição de vanguarda do estado paulista em instituir o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH, lei nº 7.663/1991), que segundo os institutos, estabeleceu também os princípios de integração e descentralização na gestão sustentável dos recursos hídricos (IAS e IDS, 2021).

A descentralização da gestão estadual é refletida pela sua capacidade tripartite (governo estadual, municípios e sociedade civil), congregando cerca de 22 UGHIs no Plano Estadual de Recursos Hídricos, atualizável quadrienalmente. Vale destacar que a RMSP é abastecida por rios territorializados em dois comitês de bacias: o comitê de bacia do Piracicaba-Capivari-Jundiaí (PCJ) e o comitê do Alto Tiête (AT), sendo este ingressante no território da capital paulista. Já para o primeiro o sistema Cantareira, com

50,5% sua utilização para o abastecimento de água na RMSP, maior enfoque para a capital; bem como os seus sistemas perpassam duas regiões metropolitanas em diferentes URAE: Sudeste (que engloba a totalidade dos municípios da Sabesp); e Leste, somente São Caetano do Sul e Mogi das Cruzes, contudo, não são os aspectos de proximidade que o governo do estado anunciou na criação das URAE. E, sim, duas regiões metropolitanas perpassam as UGHI PCJ: RM Campinas e RMSP.

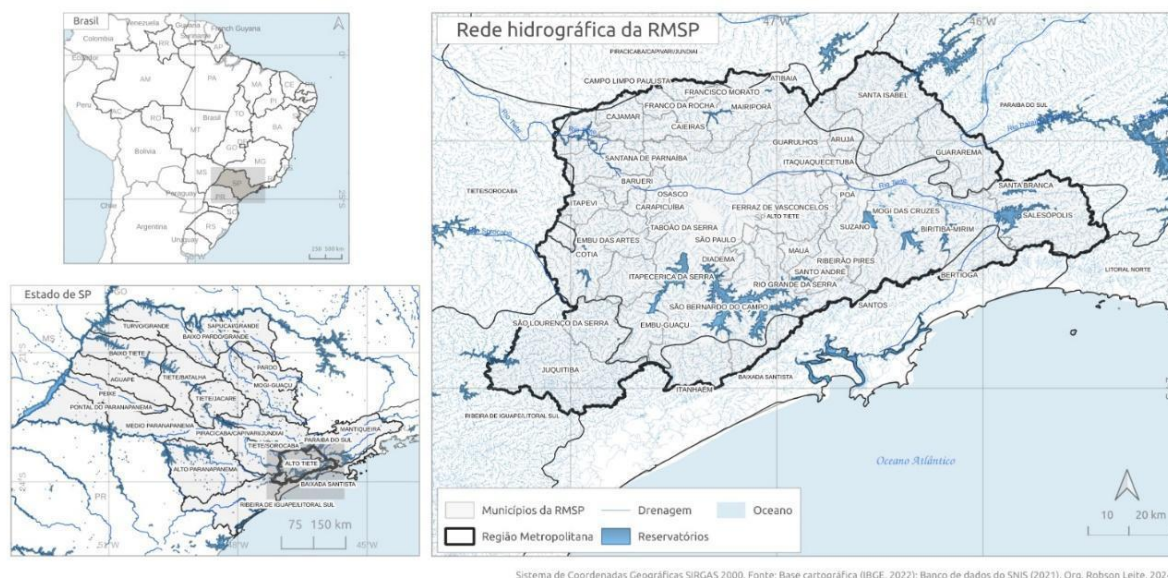
A fragmentação demonstrada pelos institutos revela que dos 57 municípios no PCJ, 22 (38,6%) estão presentes na URAE Sudeste (IAS e IDS, 2021, p.41) controlada em totalidade pela Sabesp e/ou pela proporcionalidade em um bloco, cuja influência seria realizada pelo município de maior contingente populacional, neste caso, São Paulo/SP, com a possibilidade de 19% poder de voto no colegiado, se for estabelecido.

Mapas 5. Rede hidrográfica da bacia Piracicaba-Capivari-Jundiaí e Alto Tietê.



Sistema de Coordenadas Geográficas SIRGAS 2000. Fonte: Base cartográfica (IBGE, 2022); Banco de dados do SNIS (2021). Org. Robson Leite, 2024.

Mapas 6. Rede hidrográfica da bacia do Alto Tietê.



Em termos de análise financeira São Paulo/SP e Campinas/SP são os municípios com maiores receitas, bem como a provisão de seus serviços são feitas pela Sabesp e pela SANASA. Campinas insta na URAE-Leste e São Paulo/SP na URAE-Sudeste. Assim, criam-se condições para futuros desdobramentos, que gerarão possivelmente conflitivos. O IAS e o IDS (2021), salientam que a ausência de articulação entre a “regionalização do saneamento e a gestão de recursos hídricos pode resultar em um retrocesso em termos de planejamento territorial e construção de políticas públicas integradas” (IAS; IDS, 2021, p.27).

Os usos múltiplos na região do Sistema Cantareira, que reverberam por todo o comitê de bacias do PCJ, já são constatados ao longo de sua instalação, vide capítulo 1, sendo um dos primeiros a ser utilizados para o abastecimento da RMSP. O contingente populacional, e consequentemente, maior número de ligações e receitas, atraem toda a política de planejamento do comitê à capital. De modo que a demanda é grande balizadora das ações e da captação de águas na região. Alguns fatos ocorridos no período da crise hídrica de 2014 apontaram para as ações recorrentes da Sabesp e do governo do Estado de São Paulo. Produzindo uma paisagem cuja hipótese de controle de possíveis conflitos que as URAEs em sobreposição aos comitês gerariam e/ou gerarão futuramente. Vale ressaltar, que os acontecimentos e as apurações sobre a crise de 2014, em Jacobi (2015), Fracalanza (2017), Empinotti (2017) são ilustrativos, sobretudo, em tempos de crise, que podem e são elucidativos para as possíveis estratégias de controle dos mananciais.

Os conflitos entre comitê e Sabesp se intensificaram e combinaram diminuição de índices pluviométricos e gestão. Para Fracalanza (2017) com a crise hídrica de 2014, a diminuição dos índices pluviométricos na região sudeste, cenário apontado por Jacobi (*apud* Fracalanza, 2017) desde 2012, tornaria o cenário de 2014 já previsível. Todavia, as medidas com relação à vazão não foram tomadas por parte dos órgãos, tais como ANA/DAEE e pela operadora do sistema produtor a Sabesp (Fracalanza, 2017).

Os atores envolvidos na outorga do sistema produtor, como esse, são refletidos no avanço da descentralização que propugna a LNRH combinada com a regulação estatal, posto que:

Em 6 de agosto de 2004, quando se deu a renovação da concessão do direito de uso da água do Sistema Cantareira à SABESP, pelo Superintendente do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, do Estado de São Paulo, o documento de outorga havia sido discutido por representantes de órgãos, agências e empresas governamentais, além de órgãos não governamentais, comitês e consórcios envolvendo representantes de instituições públicas, privadas e usuários dos recursos, tais como: SABESP, DAEE, Agência Nacional de Águas – ANA, Prefeituras Municipais, Ministério Público Federal, Procuradoria da República, Comitês de Bacias Hidrográficas, Consórcio Intermunicipal de Bacias Hidrográficas, Organizações não Governamentais. Neste caso, percebem-se alterações no cenário de gestão dos recursos hídricos, quanto à participação de novos atores nos mecanismos de gestão destes recursos (Fracalanza, 2017, p.165).

Todavia, acompanha-se um quadro de crise, previsível segundo Jacobi (2015), o contexto diverso que se desenhou em 2014, devido à bacia ser demandada para a região de maior captação de receitas, antecipou-se a outorga de água para a Sabesp. Fracalanza (2017), aponta que já em 22 de março de 2014, cinco meses antes do previsto, a empresa pede a ampliação da captação da outorga sem uma medida de discussão a respeito. O calendário proposto para o momento, ainda previa um debate com o Comitê Alto Tietê e do PCJ, acompanhado de uma compilação de dados a respeito das condições de ambas as bacias.

Deste modo, conforme Fracalanza (2017), devido à já prenunciada crise hídrica de 2014, diante da renovação do Sistema Cantareira para a Sabesp, o DAEE estabeleceu a portaria nº 1029 de 21/05/2014 a suspensão de novas outorgas nas áreas das bacias hidrográficas do Alto Tietê e da bacia do PCJ, somente a exceção para outorgas destinadas a consumo humano. Esta mesma autora destaca, ainda, que:

[...] A Portaria foi estabelecida em função da “escassez de chuvas atípica dos últimos meses” e mostra o teste de conformidade legal por parte do DAEE. Neste sentido, percebe-se a busca pela conformidade legal à norma por parte de atores como ANA e DAEE, mesmo quando não seguiram o calendário inicial proposto na renovação da outorga de água do Sistema Cantareira para a SABESP, o que teria sido bastante difícil de ser realizado quando os reservatórios do Sistema ficaram sem água suficiente para a concessão do direito de uso de água (Fracalanza, 2017, p.170).

As medidas de casos da crise hídrica ilustram bem a força e os manuseios necessários para atender a situações de escassez, como visto na RMSP. De fato, as ações de mitigações para conter a falta de água para o consumo é um direito e não questionamento a isso. No entanto, as medidas adotadas, segundo os autores Jacobi (2015) e Fracalanza (2017), não convergiram para a antecipação do evento (previsível em uma série histórica de redução dos níveis dos mananciais) e racionamento, este acessado somente no auge da crise. Seguiram as medidas: utilização do volume morto, abaixo dos pontos de captação dos reservatórios; multas ou a denominada tarifa de contingência para os consumidores que aumentaram o consumo e por conseguinte, o aumento dos projetos de obras (Fracalanza, 2017).

Depreende-se que a crise elucida as manobras ocorridas entre a empresa e o governo do estado de São Paulo, em preterir as decisões descentralizadas e preventivas como visto no rito para a renovação das outorgas. Com a URAE delimitando as decisões, como especificado nas medidas do governo do estado de São Paulo, o cenário de disputa no Sistema Cantareira será entre os dois maiores municípios. A região metropolitana de Campinas perpassa ela municípios da URAE-Sudeste (com municípios em “ilhas”, como denominada pelo estudo do IAS e IDS[2021]), URAE-Leste (predominante na RMCampinas) e URAE-Centro, tornando mais fragmentada ainda a gestão das bacias hidrográficas.

Portanto, se implantada o colegiado, como medida para a gestão e planejamento da URAE, e a porcentagem em relação aos municípios de maior população, levando em conta como as cidades de maiores contingentes populacionais, isto provocaria decisões e o interesses sob influência da Sabesp, via essas municipalidades em assegurar seu território, cujas rendas são produzidas por meio desse “novo cercamento”, propiciado pelas URAEs.



Considerações finais.

Após percorrer os quatro capítulos que estruturaram a Tese, retoma-se o objetivo geral proposto em analisar os arranjos espaciais da Sabesp e a utilização de mecanismos financeiros para estabelecer a hegemonia do capital financeiro diante das disputas territoriais pelo controle das rendas e recursos hídricos no Estado de São Paulo. Este evocou uma série de considerações da pesquisa, gotejados ao longo de seu texto.

No capítulo 1 a categoria de formação socioespacial em um breve histórico, apresentou os resquícios do Planasa, identificados pela gestão da Sabesp, em monopólio e a permeabilidade ocasionada por sua modalidade de natureza jurídica (sociedade de economia mista de administração pública), que proporcionaram as políticas de abertura de capital social às bolsas de valores. Nesse contexto, a disritmia de políticas, tanto de financiamento, quanto de planejamento culminou com vacuidade de política para o setor expressados na escassez de investimento sobretudo, de um ordenamento desse arranjo espacial “abandonado”, legitimou os financiamentos via investimentos financeiros, elucidados pelas propostas de arranjos do neoliberalismo, recorrentes no país desde meados dos anos de 1990.

Também é salientado a ruptura de diálogo que o modelo Planasa estabelece no que tange ao relacionamento entre municípios, estados, União e empresas. Estes são apresentados no trabalho como um processo conflitivo e inerente ao espaço do saneamento brasileiro desde seu arranjo espacial expressado no primeiro plano como até os anos atuais. Com isso, a constituição da Sabesp, por meio de um arranjo espacial centralizador, de monopólio da empresa paulista organizou os capitais de outras empresas já existentes, a modernização reduziu em muito os espaços de diálogos entre os entes federativos.

Esse aspecto espacial da Sabesp transposto para outro tempo, no caso, para a década de 1990, é cobiçado por setores privados por congregar um monopólio de população, mananciais no estado mais rico da federação. Identificou-se, dessa maneira, a condições para a territorialização de políticas de privatização e abertura de capital, sendo a Sabesp vanguarda desse processo. A partir disso, o capital financeiro se inserindo por meio de derivativos e debêntures na Sabesp como fonte de financiamento e obtenção de recursos (mais detido no último como fonte de financiamento), e por meio de sua disposição de ações, ou parcelas do capital social constitui sua capacidade de influir no conselho da empresa, e apresentou seus interesses por meio das estratégias de apropriação de rendas: por meio dos lucros e tarifárias.

Esta análise, permitiu no capítulo 2, a compreensão da escala internacional que influenciou sobretudo, por meio das transformações do capitalismo, desde a década de 1970, em que passou da economia fordista para a acumulação flexível (Harvey, 2008) e na mundialização do capital financeiro (Chesnais, 1999; 2010). A inundação de capital monetário (petrodólares) e as alterações das taxas de juros estadunidenses, bem como a consolidação do dólar como moeda internacional, confluíram para a dominância das finanças no mercado capitalista.

A inundação de moedas e de estagflação propiciadas pela contínua manutenção do dólar e da política imperialista estadunidense como protagonista desse processo, passaram a implementar mecanismos e políticas de ampliação de mercados, nos quais se busca novos investimentos para absorver a expansiva acumulação financeira. Os cenários apontados pelas regulações e tratados como os de Dublin (1992), são nítidas as movimentações de uma Geografia política da água, com foco nos recursos hídricos.

Com a financeirização do cenário mundial, sendo ele uma modalidade de capital jurídico de uma propriedade que gere renda ao seu possuidor (Marx, 2017; Paulani, 2016), possibilitou os *insight* pela teoria utilizada na interpretação de Purcell, Loftus e March (2019) e Paulani (2019), cujos processos atuais de financeirização são melhor problematizados pela teoria da renda de Marx (2017), oriundas dos livro III d'O Capital. Para tanto, e seguindo os caminhos da linguagem de negócios financeiros, como uma contabilidade que expresse a aparência dos indicadores financeiros (EBTDA, Lucro Líquido, Receita operacional), por meio de análises de *market share*, e metodologias, em comparação com a Sabesp, configuram uma paisagem monetária das companhias de saneamento básico. Esta contribuiu para a compreensão da lógica espacial da Cesb paulista em sua constituição de processos no tempo e no espaço de sua formação socioespacial (Santos, 1978) e os arranjos inerentes (Moreira, 2008), de modo que configurou em sua expansividade e exponencial.

As empresas estaduais representando a maior fatia do atendimento no Brasil, em uma análise relacional de seus dados financeiros apresentaram a sustentabilidade de seus serviços pautado nas tarifas, com uma redução paulatina dos recursos oriundos de investimento federal (recursos não-onerosos). Se adiciona por meio de sua capacidade de captação de rendas tarifárias (monopolistas) que hipotecam suas receitas e garantem os investimentos via produtos financeiros, tais como debêntures, dividendos e créditos. Com isso, empresas como Copasa, Sanepar e Sabesp se destacaram com seu aumento das estruturas de dívidas, em lançamentos de debêntures e aportes de investimentos externos.

Em destaque a empresa paulista, cujos números são bem acima da média nacional, o endividamento é relacionado ao investimento de estruturas do sistema de água (adução), nesse contexto, permite possibilidades de produção do espaço propício para a criação de capitais portadores de juros e capitais fictícios. Isso, fecundado por uma redução de investimento e planejamento da União e Estado, com aportes de bancos no empréstimo ou criação de ambiente para a negociação. Com o passar do tempo, essa incorporação adentra às estratégias da empresa em garantir os rendimentos mais favoráveis para as rendas financeiras oriundas da capacidade de extração do lucro bruto.

Os rendimentos advindos das tarifas, que compõem a renda monopolista que nutre o sistema a partir da possibilidade de rendimentos projetados para os períodos, sendo uma “aposta” para aqueles que desejem obter rendas a partir da compra de ações da Sabesp. Para tanto, a metodologia do *price cap*, a qual estabelece a relação entre os custos operacionais e volume de água faturado (este projetado) a possibilidade securitizada pela agência estadual (ARSESP) de ganhos futuros com a venda de água tratada. Todavia, para a empresa paulista essa fórmula realça a sua postura mais agressiva de ofertar o recurso, mais do que garantir a sua perenidade e controle e administração da demanda. Fatores estes preocupantes para momentos de crises climáticas, que põe em evidência a preocupação dos recursos hídricos nacionais em planejamentos de uso menos dispendiosos.

Nesse sentido, os volumes propostos tanto pela agência quanto pelos alcançados pela Sabesp no resultado do exercício são maiores. Com isso, a ficcionalização dos volumes de água é operada em uma lógica semelhante ao capital fictício, em expectativas futuras. Ainda que se tenha de precaver-se de contingências futuras, como por exemplo períodos de estiagens e a administração de demandas. Neste caso, são estabelecidas eficiências nas perdas de água ao longo da distribuição, mas longe de uma adoção de medidas de conscientização do uso da água, ou taxar os maiores consumidores.

A identificação da tríade proposta por Purcell, Loftus e March (2019), valor, renda e finanças é elucidativa para a análise desse sistema dos recursos naturais e do sistema financeiro. A aderência do sistema financeiro no saneamento é a expressão da geopolítica da água, no que tange à apropriação dos recursos como ativo, ou geração e realização do valor futuro.

Dessa maneira, em nosso primeiro conjunto de conclusões orientado por nossos objetivos específicos de compreender as expansões do mercado financeiro em setores relacionados na Sabesp, ou melhor no saneamento, é trazido à baila pelos fatores acima

mencionados: a inter relação dos ganhos financeiros e renda monopolística (tarifária) propiciadas pela regulação tarifária, e no caso da CESB paulista, na obtenção de receitas e lucratividade acima da média, favorecida pelo seu território, no qual lhe assegura tarifas. A possibilidade da tríade Valor-rendas-financeiras, essa lógica produz um arranjo espacial, no viés econômico favorável ao capital portador de juros e fictício.

Os desdobramentos do objetivo específico acima citado, são elucidados no capítulo 4, que identificou os rebatimentos dos arranjos (econômicos e jurídicos) e disputas iminentes dessa reprodução, com a abertura do capital social da Sabesp para os investidores privados e estratégias atinentes aos objetivos da financeirização.

Em complemento às considerações da Tese, o período que identificamos, com a pesquisa de mestrado, dos processos de privatização que ao longo dos anos 1990 (1995 e 1999) da empresa, e depois em 2002, são transformações, que em complemento com os períodos dos ciclos tarifários (2007-2011, 2012-2016, 2017-2021 e 2021-2025), confluíram com a aprovação da Lei nº 11.445/2007 e marco do saneamento, mais tarde com a Lei nº 14.026/2021, a chamada lei do “Novo marco do saneamento”, são substanciais para as mudanças de estratégias e reflexos de arranjos espaciais (seja no período do neoliberalismo e a instalação de sua ordenamento espacial e/ou os desdobramentos dele) que vem à luz às estratégias da Sabesp financeirizada.

Por meio da lei nº14.026/2021, a análise da nova proposta de arranjo espacial jurídico-político implementou medidas como o fim dos contratos de programas, implementação das URAE's, que configuram em estratégias que permitem a adesão do setor privado ao saneamento, via a concessão dos serviços, gestão e controle dos territórios, e também, ganhos de escala e garantia do território monopolista da empresa paulista.

Por essa nova configuração se estabelece os enfoques espaciais presentes na formação do espaço do saneamento em sua ampla relação com as desigualdades regionais, conflitos de controle com o titular dos serviços (os municípios) e configuram a análise não apenas das formas ou as estruturas, mas as formas e conteúdo que compõem essa totalidade do saneamento em suas contradições, bem como são produtos e produtores do espaço e dos territórios dos serviços de água e esgoto. Em um processo, que os períodos de 2007, 2017 e 2021 são explícitos nesse contínuo de estabelecer um novo arranjo espacial (jurídico-político) em sua totalização.

É importante salientar, que os conflitos da Sabesp com os municípios configuram em uma disputa territorial já com antecedentes de manter o monopólio das tarifas e dos

mananciais por onde percorrem os sistemas integrados da empresa e mananciais. Nesse cenário a organização de regiões de abastecimento de água e esgotamento sanitário, funcionam como uma tática de promover a hegemonia da Sabesp, bem como das rendas captadas nesse espaço é transformado em seu território os serviços nos municípios mais rentáveis para a empresa, centralizando os controles de decisões.

A obtenção dessa tática é refletida e semelhante às posturas do saneamento sob o arranjo espacial do Planasa, do qual a centralização do planejamento, recursos financeiros e hídricos eram sua marca do governo civil-militar dos anos de 1970. Ainda mantendo os traços de centralização de recursos, mas sem a possibilidade de planejamento mais totalizante e desenvolvimentista. Todavia, incorporando traços na formação socioespacial brasileira do neoliberalismo, cujas características são de dependência das ações do Estado na garantia da acumulação e da gestão territorial, expressando o seu poder no ordenamento espacial e comprimindo o arranjo ao seu poder hegemônico.

A caminho da hipótese proposta no trabalho, afirmamos nossa hipótese de que os conflitos e disputas capitaneados pela Sabesp (por municípios e recursos hídricos) são fruto de uma lógica espacial expansiva de hegemonia pelo controle das rendas e se articulam, neste caso, tanto pela influência do setor financeiro em obter maiores rendimentos, quanto por via de estabelecer formas de ordenamento (jurídico e econômico) para configuração do arranjo espacial que mais beneficie a empresa em seus resultados acima das médias de receitas e lucratividade das empresas estaduais de saneamento básico brasileiras. Tendo em vista os argumentos apresentados acima, reforçando que os conflitos pelo controle do saneamento e expansão dos serviços no estado de São Paulo são expressões dos interesses pela produção de um arranjo espacial condicionado à acumulação hegemônica pelo setor financeiro e em consonância com a tendência global de apropriação e geração de valor a partir dos recursos hídricos.

Referências.

AALBERS, M. **The potential for financialization**. Dialogue in Human Geography, 2015. Vol. 5 (2) 214 – 219.

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS – ANA (Brasil). Conjuntura hídrica: informe 2014. Brasília: ANA, 2015.

_____. **Atlas GeoIlustração Digital de Recursos Hídricos do Brasil** (Brasil). 2013. Disponível em: <<http://www2.snirh.gov.br/atlasrh2013/>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

ARRIGHI, GIOVANNI. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado financeiro**. 12^a ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

AVERSA, Marcelo. História Institucional do Saneamento na Grande São Paulo: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis?. In: XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2014, Brasília. Tempos e escalas da cidade e do urbanismo: Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Brasília, DF: Universidade Brasília-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014.

_____.; EMPINOTTI, V. L.; KLINK, J. J. Água: mercadoria, bem comum ou direito? Algumas contradições na implementação da política pública de direitos humanos de acesso à água e ao saneamento. In: **WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKINGPAPERS**, v. 5, p. 31-52, 2018.

_____.; EMPINOTTI, Vanessa L.; KLINK, Jeroen. **On contested water Governance and the making of urban financialisation: exploring the case of metropolitan São Paulo, Brazil**. Urban Studies, Vol. 57(8), p.1676-1695, 2020

_____. OLIVEIRA, V. E. Governança metropolitana e política de saneamento: trajetórias dependentes na Grande São Paulo. **Cadernos metrópole**, v. 23, p. 1085-1108, 2021.

BARLOW, Mude; CLARKE, Tony. **Ouro azul. Como as grandes corporações estão se aponderando da água doce do nosso planeta**. 1^a ed. São Paulo: M.Books, 2003.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. in Barbosa Lima Sobrinho e outros autores, Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público, São Paulo: Paz e Terra, 1994.



BATISTA JR., Paulo Nogueira. **A economia como ela é.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Os antecedentes da tormenta. Origens da crise global.** 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa:** o movimento operário europeu em crise. Tradução de Wanda Caldeira Brant. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

BNDES. **O financiamento dos serviços de água e esgoto: análise do passado recente (2016-2019) e desafios a diversidade de fontes para chegar à universalização.** V.27, n. 53, p.7-81, Rio de Janeiro: Março 2021.

BORDALO, Carlos Alexandre Leao. A “crise” mundial da água vista numa perspectiva da Geografia Política. GEOUSP- Espaço e Tempo, São Paulo, nº 31 especial, pp. 66-78, 2021.

BRENNER, Robert. **O boom e a bolha. Os estados Unidos na economia mundial.** 1ª ed. São Paulo: Record, 2003.

BRITTO, Ana Lúcia. **A regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil: Perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública.** In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR- Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Rio de Janeiro: IPPUR, 2001.

_____, REZENDE, Sonaly. **A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência.** Dossiê: financeirização, mercantilização e urbanismo neoliberal. Cadernos Metropole 19(39), maio-agosto, 2017. Link: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>. Acessado em: 10/10/2023.

BRITTO, Ana Lúcia. **A proposta de novo marco regulatório para o saneamento: um retrocesso no caminho da universalização do acesso.** In site: <https://ondasbrasil.org/a-proposta-de-novo-marco-regulatorio-para-o-saneamento-um-retrocesso-no-caminho-da-universalizacao-do-acesso/>. 2019.

BRUNHOFF, Suzanne. **A instabilidade monetária internacional.** In: CHESNAIS, F. (org) Finança Mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

BRUNO, Miguel. **A financeirização como limite estrutural ao desenvolvimento brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos.** . In. MARQUES, R., Jr. CARDOSO, José Celso Dominância financeiro e privatização das finanças públicas no Brasil. Brasília DF: Fonacate, 2022.

CAMPOS, Pedro H. Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985.** Tses (Doutorado em História Social) Universidade Federal Fluminense, Institut =o de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

CARCANHOLO, Reinaldo. **Capital: essência e aparência. Vol.1.** 1 ,ed.— São Paulo : Expressão Popular, 2011.

_____. **Capital: essência e aparência. Vol.2.** 1 ,ed.— São Paulo : Expressão Popular, 2012.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. (org.). **A mundialização Financeira: gênese, custos e riscos.** São Paulo: Xamã, 1995

_____. (2003). **A nova economia: Uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense.** In Chesnais, F., Duménil, G., Lévy, D., & Wallerstein, I., editors, **Uma Nova Fase do Capitalismo.** Xamã, São Paulo.

_____. **Uma nova fase do capitalismo? Seminário Marxista: questões contemporâneas** (Cemarx/IFCH-UNICAMP), São Paulo: Xamã, 2003.

_____. (2005). **O capital portador de juros: Acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos.** . In. CHESNAIS, F (org). **Finança Mundializada: raízes e políticas, configuração, consequência.** São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. (2010) **“A proeminência da finança no seio do capital em geral, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital”.** In Chesnais, François *et alii.* **A Finança Capitalista.** São Paulo: Alameda: pp.95-182.

CHRISTOPHERS, Brett. **The limits to financialization.** Dialogues in Human Geography 2015, Vol. 5(2) 183 – 200.

_____. **From financialization to finance for ‘definancialization’.** Dialogues in Human Geography. Vol 5(2). 229-232.

COSTA, André Monteiro. **Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil – 1996/2000.** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Recife, 2003.

CUSTÓDIO, V. **Escassez de água e inundações na Região Metropolitana de São Paulo.** São Paulo: Humanitas/ FAPESP, 2012.

DIEESE. **O emprego no setor de telecomunicações 10 anos após a privatização.** Estudos e pesquisas, nº 46, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Julho de 2009. Acessado no site: <https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2009/estPesq46PrivatizacaoTelecomunicacoes/index.html?page=1>

DUMÉNIL, G. ; LÉVY, D. (2003). **Superação da crise, ameaças de crise e novo capitalismo.** In **Uma Nova Fase do Capitalismo.** Xamã, São Paulo.

EMBASA. Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A. **Relatório da administração e demonstrações financeiras.** 2021. Site: https://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras/Balano_Embasa_2021_final2.pdf

EMPINOTTI, Vanessa L.; TADEU, Natália D.; FRAGKOU, Maria C.; SINISGALLI, Paulo A. de A.. **Desafios de governança da água: conceitos de territórios hidrossociais e arranjos institucionais**. Estudos Avançados 35 (pp.102), 2021.

HESPAHOL, Ivanildo. **Água e Saneamento básico**. In REBOUÇAS, Aldo C.; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José G. Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. 2 Ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2015

FITCH. **Fitch Eleva Ratings da Copasa para 'AA+(bra)'; Perspectiva Estável**. Acessado no site: <https://www.fitchratings.com/research/pt/corporate-finance/fitch-upgrades-copasa-national-ratings-to-aa-bra-outlook-stable-02-07-2021>.

_____. **Fitch atribui rating “AA(bra)” à proposta de 22º emissão de debêntures da Sabesp**. Janeiro, 2018. Acessado em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/f5b891cf-8b2d-836e-07aa-21e942dc9db7?origin=1>

_____. **Fitch afirma rating da Sabesp**. Maio, 2022. Acessado em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/f8f8f40e-de37-0129-d8f3-a91a62893318?origin=2>

_____. **Fitch eleva IDR em moeda local da SABESP para ‘BB+’ e rating Nacional de longo prazo**. Abril, 2021. Acesso em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/c0952e4a-57c0-9310-3c4b-a5f0dc9fa16b?origin=2>

FERNANDES, D. ; GONÇALVES, G.A. **Ordenamento e arranjos no espaço do saneamento: uma proposta de análise dos desdobramentos dos planos de saneamento no Brasil e rebatimentos na diferenciação e desigualdade escalar, 2002 a 2018**. In.: XIV ENANPEGE, 2021, João Pessoa/PB. XIV Encontro nacional de pós-graduação e pesquisa em Geografia, 2021.

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza**. Tradução de Maria Teresa Machado-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate uma conversa na teoria crítica**. 1ª ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2020.

FREITAS, Eliano de Souza Martins. **As políticas de saneamento no final do século XX e suas implicações em 2012 Minas Gerais: reflexões a partir da reestruturação produtiva da/na COPASA/MG** Tese (doutorado) –Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2013.

GALVÃO Jr., A.C. & PAGANINI, W.S. **Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Engenharia Sanitaria Ambiente, p 79-88, v.14, n.1, jan/mar, 2009 .São Paulo.

GOMES, Romeu. **Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa.** In.: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 23 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GONÇALVES, Gabriel A. **A Territorialização do uso e controle da água a partir da abertura à participação do capital privado na SABESP.** Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI), Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (TerritoriAL). São Paulo, 2017

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.** *Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 1, n. 39, p. 48-63, 1996.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações.** Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** Tradução de Adail U. Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2011.

_____. **17 Contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HENRIQUE, Sávio M. **A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social.** Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2017.

INSTITUTO Água e Saneamento (IAS); Instituto Democracia e Sustentabilidade(IDS). NT. Desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado de São Paulo: análise do PL 251/2021. São Paulo: Junho de 2021.

JEREISSATI, Tasso, relatório Projeto de Lei nº495, 2020. SENADO FEDERAL BRASILEIRO.Site:

<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7331679&ts=1593908924086&disposition=inline>

JUSTO, Manuel C. D. de Mello. **Financiamento do saneamento básico no Brasil- uma análise comparativa da gestão pública e privada.** Dissertação (mestrado)- UNICAMP, Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Campinas: 2004.

KLINK, Jeroen; Souza, Marcos B.. **Financeirização: conceitos experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro.** Cadernos da Metrópoles, São Paulo, V.19, n. 39, pp. 379-406; 2017.

LANNA, Antonio Eduardo. **Hidroeconomia.**In REBOUÇAS, Aldo C.; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José G. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação.** 2 Ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social, 2.** Tradução de Nélcio Schneider, Ivo Tonet e Ronaldo Vielmi Fortes. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARQUES FILHO, Luiz C. **Capitalismo e colapso ambiental.** 2 ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2016.

MARX, K. **Grundrisse:** manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. Tradução de Mario Duayer. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed, UFRJ, 2011.

_____. **O capital:** crítica da economia política. Livro I. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

_____. **O capital:** crítica da economia política. Livro III. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

MELAZZO, Everaldo; CASTRO, Alexandre Cloves. **A escala geográfica: noção, conceito ou teoria?** Terra Livre, ano 23, v.2, n. 29, pp. 133-142. Presidente Prudente: 2007.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico:** o socialismo no século XXI. Tradução de Ana Cotrim e Vera Cotrim. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 23 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOREIRA, R. A Geografia serve para desvendar máscaras sociais. In: MOREIRA, R. **Geografia, teoria e crítica:** o saber posto em questão. Petrópolis: Vozes, 1982.

_____. **Espaço, corpo do tempo:** a construção geográfica das sociedades. 1994. 239. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____. **Para onde vai o pensamento geográfico ?:** por uma epistemologia crítica. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2008.

_____. **Pensar e ser em Geografia.** São Paulo: Contexto, 2011.

_____. **Geografia e Práxis. A presença do Espaço na teoria e na prática geográficas.** 1 ed. São Paulo: Contexto, 2012.

OLIVEIRA, T. G. de. **Abertura de capital das Companhias Estaduais de Saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais.** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia. Belo Horizonte, 2007.

OLIVEIRA, C. F. **Água e Saneamento Básico: a atuação do grupo Suez em Limeira/SP e Manaus/AM.** Tese de Doutorado em Geografia-Universidade de São Paulo, FFLCH. São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, L. D. de. **A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92)**. Tese de Doutorado Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. Campinas, SP: 2011

PALLUDETTO, Alex W. A.; FELIPINI. **Panorama da literatura sobre a financeirização (1992-2017): uma abordagem bibliométrica**. Economia e Sociedade, v.28, n.2 (66), p.313-337. Campinas: 2019.

PALLUDETTO, Alex W. A.; ROSSI, Pedro. **O capital fictício: reinterpretação de uma categoria controversa**. 43º Encontro Nacional de Economia. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Panorama do saneamento básico no Brasil Vol.1**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2015.

_____. **Panorama do saneamento básico no Brasil Vol. 6**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2015.

_____. **Panorama do saneamento básico no Brasil. Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades**. Vol. 5, REZENDE, Sonaly C. Brasília-DF: Ministério das cidades editora, 2011.

_____. **Panorama do saneamento básico no Brasil. Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico**. Vol. 4, BRITTO, Ana Lúcia. Brasília-DF: Ministério das cidades editora, 2011.

PAULANI, Leda M. **Do conceito de dinheiro e do dinheiro como conceito**. Tese (doutorado) apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1991.

_____. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Boletim de economia e política internacional. IPEA, n.:10; Junho de 2012. RJ: IPEA

_____. **Recursos públicos para o enriquecimento privado: uma reflexão sobre o papel do Estado no atual padrão de acumulação (e o Brasil como paradigma)** In. MARQUES, R., Jr. CARDOSO, José Celso Dominância financeiro e privatização das finanças públicas no Brasil. Brasília DF: Fonacate, 2022.

_____. **Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro**. USP, Estudos Avançados, n.27 (77), São Paulo: 2013

_____. **Autonomização das formas sociais e crise**. Crítica Marxista, n.29, p.25-31, São Paulo: 2009.

_____. **Quando o medo vence a esperança (um balanço da política econômica do primeiro ano do governo Lula)**. Crítica Marxista, Ed. Revan, v.1, n. 19, p.11-26, São Paulo: 2004.

_____. **A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil.** Estudos Avançados, n.23(66), São Paulo: 2009.

_____. **Autonomização das formas sociais e crise.** Crítica Marxista, n.29, p.25-31, 2009.

_____. **Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo.** Revista de Economia Política, Vol. 36, nº3 (144), pp. 514-535, São Paulo: julho-setembro/2016.

_____. **Não há saída sem a reversão da financeirização.** USP, Estudos Avançados, n.31 (89), São Paulo: 2017

_____. **Sobre a teoria do valor e o debate atual da esquerda. A Terra é redonda.** (Site). Publicado em: 27 jun. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/sobre-a-teoria-do-valor-e-o-debate-atual-da-esquerda/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PESSANHA, Roberto Moraes. *A “indústria” dos fundos financeiros. Potência, estratégias e mobilidade no capitalismo contemporâneo.* Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **PLANSAB-2019.Relatório de avaliação anual.** Brasília, 2021

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.. **EL valor del agua. Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2021.** UNESCO, 2021

POCHMANN, M. *Brasil sem industrialização: a herança renunciada* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016, 187 p. ISBN 978-85-7798-216-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

PURCELL, Thomas; MARCH, Hug. *The Muddy Waters of financialisation and new accumulation strategies in the global water industry: The case of AGBAR.* Geoforum, n. 53, (2014), vol.: 11-20.

PURCELL, Thomas; MARCH; LUFTUS, Alex. **Value-rent-finance.** Progress in Human Geography, pp. 1-20, 2019.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. *Águas doces no brasil e no mundo.* In REBOUÇAS, Aldo C.; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José G. **Aguas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação.** 2 Ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

REZENDE, Sonaly C.; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: Políticas e interfaces.** 2ª Ed. Revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, W. da C. **Geografia política da água.** São Paulo: Annablume, 2008. (Coleção Cidadania e Meio Ambiente).

RATZEL. Friederich. **RATZEL.** Organizador: Antonio Carlos Robert de Moraes. Editora Ática, 1990.

ROLT, Amanda P. De. **Desafios e dúvidas na implementação de unidades regionais do Novo Marco Legal do Saneamento Básico**. Cadernos Jurídicos, São Paulo , ano 23, nº62, p.63-73, Abril-junho/2022.

ROSDOLSKY, Roman. **Gênese e estrutura de O capital de Karl Marx**. 1ª ed.. Editora Contraponto, Rio de Janeiro, 2001.

RUBINGER, Sabrina Dionísio. **Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo** São Paulo 2008. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental, Departamento de Engenharia Hidráulica e Recursos Hídricos

SABESP– Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. **Dossiê Institucional - Empresas de Saneamento em São Paulo**. Fundação Patrimônio Histórico da Energia e Saneamento. São Paulo, 2008. Disponível: 165<http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/2_dossie_institucional_e_mpras_de_saneamento.pdf> Acesso: março de 2014.

_____. **Relatório administrativo de 2007**, Governo do Estado de São Paulo, 2008.

_____. **Relatório administrativo de 2014**, Governo do Estado de São Paulo, 2015.

_____. **Relatório administrativo de 2017**, Governo do Estado de São Paulo, 2018.

_____. **Relatório administrativo de 2018**, Governo do Estado de São Paulo, 2002.

_____. **Relatório 20-RF**, Governo do Estado de São Paulo, 2019.

_____. **Relatório 20-RF**, Governo do Estado de São Paulo, 2020.

_____. **Relatório 20-RF**, Governo do Estado de São Paulo, 2021.

SAITO, Kohei. **O ecossocialismo de Karl Marx: capitalismo, natureza e a crítica inacabada à economia política**. Tradução Pedro Davoglio- 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

SALAMA, P. A financeirização excludente: a lição das economias latino-americanas. In CHESNAIS, F. (org.). **A mundialização Financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1995

Camara, M.; SALAMA, P. **A inserção dos países em desenvolvimento na mundialização financeira**. In. CHESNAIS, F (org). **Finança Mundializada: raízes e políticas, configuração, consequência**. São Paulo: Boitempo, 2005.

SAMPAIO, Anne Raquel. **A trajetória da Assemae. Anos de história do saneamento Público Municipal no Brasil**. Associação Nacional dos serviços Municipais de Saneamento-ASSEMAE. Brasília-DF, 2011.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A privatização do saneamento**. São Paulo em Perspectiva, n.15 (1), São Paulo, 2001.

SANEAGO. **Demonstrativos Financeiros Padronizados**. Goiás, 2021

SANEPAR (COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ) Relatório de resultados financeiros, 2021. Paraná, 2021. Acesso: <https://ri.sanepar.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/2021>

SANTOS, Milton. **Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método**. In: Boletim Paulista de Geografia, nº54, 1977.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2002.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

STANDART & POOR. **Ratings na escala global da CESP e Sabesp rebaixados de ‘BB’ para ‘BB-’ após ação similar nos ratings do estado de São Paulo**. Janeiro, 2018. Acessado em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/9beed2ac-65ec-9b48-72f9-b381fa6d53b3?origin=1>

_____. Ratings de entidades corporativas e de infraestrutura brasileiras revisados após atualização de metodologia e da tabela de mapeamento de ratings na Escala Nacional Brasil. Julho de 2018. Acessado em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/2885f261-1818-3c85-d833-99edf58b524f?origin=1>

_____. Rating ‘brAAA’ atribuído à 24ª emissão de debêntures da Sabesp. junho de 2019. Acessado em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/32f00a87-e192-f969-3509-371342633c0f?origin=1>

_____. S&P Global Rating atribui rating ‘brAAA’ à proposta de emissão de debêntures no valor de R\$ 1 bilhão da Sabesp. novembro de 2020. Acessado em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/9f8af069-870f-69cb-660f-5df5d48e9591?origin=1>

_____. Rating ‘brAAA’ atribuído à 28ª emissão de debêntures da Sabesp. junho de 2021. Acessado em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/859eeb91-bfc2-c15f-092b-a90c80819368?origin=2>

SWYNGEDOUW, Erik. **Privatizando o H2O: transformando águas locais em dinheiro global**. R. B. Estudos Urbanos e Regionais V.6, N.1/Maio, 2004.

TAVARES, Maria Conceição. **Apresentação do Livro**. In CHESNAIS, F. Tobin or not Tobin? Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. 1ª ed. Editora UNESP, São Paulo, 1999.

WALLERSTEIN, I, Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In. _____. Uma nova fase do capitalismo? Seminário Marxista: questões contemporâneas (Cemarx/IFCH-UNICAMP), São Paulo: Xamã, 2003.

WALLERSTEIN, I, Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In. _____. Uma nova fase do capitalismo? Seminário



Marxista: questões contemporâneas (Cemarx/IFCH-UNICAMP), São Paulo: Xamã, 2003.

WORLD WATER COUNCIL. **World water vision. Making water everybody's business.** Earthscan Publications Ltd, London, 2000.

VARGAS, Marcelo C.; LIMA, Roberval F.. **Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?** Ambiente & Sociedade-Vol. VII, nº2 jul/dez. 2004.