



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

A Participação Privada no Setor de Saneamento Básico no Brasil: uma análise dos investimentos com recursos do FGTS

Autores:

Fabiana Kuhn - UFABC - fabianakuhn30@gmail.com

Raphael Brito Faustino - USP - raphael.britof@gmail.com

Resumo:

O presente trabalho busca destacar o processo de financeirização ocorrido no setor de saneamento básico, a partir da maior participação de empresas privadas e da lógica presente nas empresas públicas de capital aberto. A primeira seção busca contextualizar a política de saneamento básico após a Constituição de 1988, com algumas considerações sobre sua estrutura institucional, marcos regulatórios e investimentos. Após, na segunda seção, sugere-se algumas breves considerações sobre o processo de financeirização do urbano e suas relações com o setor de saneamento. Por fim, apresenta-se, na terceira seção, alguns dados consolidados sobre os investimentos do FGTS no setor, destacando sua relevância como fonte de financiamento para as empresas privadas e companhias de capital aberto, bem como seu papel no lucro gerado por estas empresas. Na conclusão, destaca-se as perspectivas futuras para o setor de saneamento, com aprofundamento do cenário destacado ao longo do trabalho, em especial a partir das propostas em andamento, como o novo marco regulatório do setor e a possível extinção do Ministério das Cidades.

A Participação Privada no Setor de Saneamento Básico no Brasil

Uma análise dos investimentos com recursos do FGTS

Introdução

O déficit no acesso aos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto demonstra a urgência no enfrentamento da questão do saneamento básico no Brasil. No período recente, diversas alternativas com vistas à universalização dos serviços foram propostas, destacando as possibilidades de intervenção a partir dos investimentos promovidos pelo Estado ou promovendo maior participação do setor privado.

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a política nacional de saneamento básico passou por um vazio jurídico e institucional, instaurado desde o fim do Planasa, o plano nacional de saneamento criado no período da ditadura militar, que orientava o modelo da política de saneamento centralizado nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), até o início dos anos 2000, quando foi corrigido com a criação do Ministério das Cidades, que estruturou as políticas urbanas de maneira articulada.

Destaca-se, também, como fatores de inflexão da política, a promulgação da Lei do Saneamento Básico (11.445) em 2007, bem como a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado conjuntamente à publicação da lei, que representou um novo estímulo aos investimentos do setor.

Ao mesmo tempo, a participação privada no setor de saneamento básico também se expandiu no período recente, como destacaremos ao longo do trabalho. Neste sentido, o modelo privatista bastante discutido ao longo dos anos 1990 ganha novo impulso, em especial a partir da desaceleração econômica ocorrida a partir de 2014.

Nesta perspectiva, a participação do setor privado no âmbito do saneamento pode ser interpretada como parte do processo de financeirização ocorrido na produção do espaço urbano. A busca por maior valorização e retorno sobre o capital investido apresenta-se como importante fator nas análises recentes dos investimentos em torno da política de saneamento básico.

Cabe ressaltar que, embora os investimentos realizados no setor de saneamento passem a contemplar retornos sobre aplicações vinculadas ao mercado de capitais, com maior participação de empresas privadas, fundos de investimentos nacionais e internacionais, assim como a abertura de capital de companhias estaduais, as fontes de financiamento continuam centradas nos fundos parafiscais, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Assim, o presente trabalho busca destacar o processo de financeirização ocorrido no setor de saneamento básico, a partir da maior participação de empresas privadas e da lógica presente nas empresas públicas de capital aberto. Busca-se, também, evidenciar que parte

dos lucros gerados por estas empresas estão diretamente relacionados à participação do FGTS como fonte de financiamento de seus investimentos, em especial por tratar-se de uma fonte de recursos com juros reduzidos em comparação com fontes alternativas, reduzindo parte dos custos vinculados aos pesados investimentos necessários para obras de saneamento básico.

Para tal, o trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e uma breve conclusão que contempla, também, algumas perspectivas futuras sobre a política de saneamento básico. A primeira seção busca contextualizar a política de saneamento básico após a Constituição de 1988, com algumas considerações sobre sua estrutura institucional, marcos regulatórios e investimentos. Após, na segunda seção, sugere-se algumas breves considerações sobre o processo de financeirização do urbano e suas relações com o setor de saneamento. Por fim, apresenta-se, na terceira seção, numa abordagem quantitativa, alguns dados consolidados sobre os investimentos do FGTS no setor, destacando sua relevância como fonte de financiamento para as empresas privadas e companhias de capital aberto, bem como seu papel no lucro gerado por estas empresas.

Capítulo 1 – Considerações sobre a Política de Saneamento Básico pós-1988

O período que se inicia com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) apresenta características conflitantes no que tange a política de saneamento básico. Com a extinção do Planasa, no começo da década de 1990, inicia-se um período de rumo errático no setor, caracterizado, principalmente, pela instabilidade institucional dos órgãos responsáveis pela política urbana.

A crise econômica que atingia o país desde os anos 1980, afetava diretamente as políticas urbanas, e por consequência, impactando fundamentalmente as fontes de financiamento. Ao mesmo tempo que a política urbana ganhava respaldo e importância na Constituição Federal, sua estrutura institucional no Governo Federal caminhava em sentido oposto (FAUSTINO, 2014). Neste sentido, Fagnani (2005) destaca que a crise nas políticas urbanas, que se inicia como financeira, avança para uma crise institucional.

No setor de saneamento básico, como evidencia Britto (2011), o “vazio institucional” se identificava pela ausência de uma estrutura ministerial constituída - o que havia eram diversos órgãos atuando no setor com pouca integração; de um plano nacional de saneamento e de uma política pública clara que determinasse a alocação de recursos para as regiões com os maiores déficits – não havia sequer um diagnóstico nacional da cobertura dos serviços de saneamento básico, que indicasse as regiões prioritárias; e instrumentos para verificar a aplicação e efetividade dos investimentos realizados, bem como sua eficácia social. Dessa forma, o período compreendido entre a falência do Planasa até o fim da década de 1990, ficou conhecido pela ausência da política pública de saneamento básico.

Essa “falta de política”, sobretudo, tornou os índices de atendimento por abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda mais críticos, principalmente nas cidades pequenas mais isoladas e periferias das grandes cidades. Nessas regiões, as implicações da carência de saneamento básico se faziam mais catastróficas, devido aos

grandes aglomerados urbanos, que ainda contavam com a indefinição da titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas.

Para a política de saneamento básico, os anos da década de 1990 foram marcados por duas perspectivas, uma induzida pela nova carta constituinte, com aspirações progressistas e modelo de políticas públicas, universais, descentralizadas, com fortalecimento do poder local e participação cidadã. E outra influenciada pelo avanço neoliberal, para o qual a concepção preponderante do saneamento é aquela relacionada à infraestrutura e economia urbana (KUHN, 2018).

Ao longo de toda a década, buscou-se promover um processo liberalizante do setor de saneamento básico, consonantes com a tentativa de abertura econômica desenvolvida no período. Neste contexto, incentivos à privatização do setor de saneamento foram desenvolvidos, em especial através do Plano de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS).

Cabe destacar que, em 1997, fomentando a empreitada das privatizações, o Conselho Curador do FGTS aprovou a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) que pela primeira vez alocava recursos do fundo para a iniciativa privada. Por seu turno, em julho de 1998, foi divulgada a Resolução nº 2521 do Conselho Monetário Nacional, que vedava aos entes e empresas públicas as contratações de novos financiamentos em saneamento com recursos do FGTS, mesmo que fossem comprovadas as condições econômicas e financeiras que assegurassem a capacidade de pagamento dos empréstimos pleiteados (BRITTO, 2011).

Ainda nos anos 90, instituições internacionais de grande influência política e econômica, como o Banco Mundial, através do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tratavam as ações de saneamento no âmbito da agenda de infraestrutura. A forte interferência dessas instituições nas políticas públicas dos países em desenvolvimento, especialmente da América Latina, refletiu no ordenamento das políticas de saneamento desses países às diretrizes definidas por estes órgãos (BORJA E MORAES, 2005).

Já no início dos anos 2000, o Governo Federal encaminha ao Congresso Nacional em caráter de urgência, o Projeto de Lei 4147/2001. O projeto, cujo título era “Regulação do Setor de Saneamento no Brasil: prioridades imediatas”, contemplava o conjunto das ações propostas pelo BIRD e que se vinculavam aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro no acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), de forma receber apoio financeiro na recuperação da crise que afetou o país em 1998/99.

O setor de saneamento básico foi tratado como moeda de troca quanto aos empréstimos contraídos para combater a crise fiscal. Em tal acordo, o governo federal comprometeu-se a acelerar a ofensiva de privatização e concessão dos serviços de água e esgoto, inibindo o acesso dos prestadores públicos aos recursos oficiais (BRITTO, 2011). Contudo, por meio de uma coalizão inédita na área de saneamento básico, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) - grupo da sociedade organizada que reunia

representantes de movimentos populares, sindicais e acadêmicos - conseguiu exercer poder de veto, abatendo esse projeto de lei.

Por fim, para Fagnani (2005), o período entre 1988 e 2002, apresenta-se como um modelo controverso, que não reformou o modelo estatizante do período anterior, baseado no Planasa, mas também não foi capaz de promover a completa instalação do modelo liberal privado.

Com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva ao governo federal, em 2003, são formuladas pela União as primeiras propostas para se elaborar uma política nacional de saneamento básico e sua propagação para os demais entes da federação, especialmente para os municípios, bem como para a população em geral.

De fundamental relevância foi a criação, no mesmo ano, do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), que seria o gestor dos programas públicos de fomento ao saneamento básico. A respeito do Ministério das Cidades, enfatizamos ainda o fato de ter integrado, pela primeira vez, todas as políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano, além do saneamento, compunham a pasta, a habitação, transportes e mobilidade, numa tentativa de articulação entre elas, em atendimento a uma demanda antiga dos movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana, de forma a superar o vazio institucional definido anteriormente.

Destaca-se ainda, entre os principais avanços no que concerne à questão institucional, a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, que teve como consequência, a implementação do Conselho das Cidades, para tratar dos diversos temas urbanos. No campo do saneamento básico, a Conferência gerou, entre outras discussões, as diretrizes, que impulsionariam a política nacional de saneamento, que seria implementada nos anos seguintes.

Ainda quanto aos avanços institucionais, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi a promulgação do Estatuto das Cidades, a lei 10.257/2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil. Também destaca-se a promulgação da Lei de Consórcios Públicos, a Lei de Resíduos Sólidos e a tão aguardada Lei do Saneamento Básico 11.445/2007. Segundo Britto (2011), a promulgação de uma lei do saneamento básico era esperada há mais de 30 anos; a necessidade de uma estrutura jurídica para o setor era crucial para que houvesse investimentos de forma permanente, a fim de dar condições para a universalização do acesso e a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico em todo o Brasil.

O PL 7.361/2006 foi aprovado sem emendas e em 5 de janeiro de 2007, o qual sancionou a lei nº 11.445 (LNSB), que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico. Na ocasião de assinatura da lei, o Presidente anunciou investimentos dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para o saneamento, que orçava valores da ordem de R\$ 40 bilhões para o setor no quadriênio 2007-2010.

Para Britto (2011), um dos avanços da lei foi a obrigatoriedade dos serviços de saneamento básico serem planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social.

Outro avanço da lei foi o fato de ela ser pautada sob os princípios de uma política social, ou seja, baseou-se, entre outros, nos conceitos de universalidade, equidade e integralidade.

A lei reservou à União o dever de estabelecer e implementar a política federal de saneamento básico, com base em um conjunto de princípios, de natureza social, distributiva, econômica, administrativa, sanitária, ambiental e tecnológica, conforme art. 48. Nesse mesmo artigo, está presente uma das principais peculiaridades dessa política de saneamento, a inter-relação com outras políticas: desenvolvimento urbano, meio ambiente e saúde.

Cabe destacar ainda a publicação do Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB), no fim de 2013. O Plansab define metas e investimentos para a universalização dos serviços vinculados ao setor de saneamento básico, bem como definições quanto ao marco regulatório. Com relação às fontes de financiamento, aponta a utilização de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União, de recursos onerosos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), financiamentos dos órgãos internacionais, bem como recursos dos agentes vinculados ao setor.

Por fim, destacamos o papel do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na fase I, criada a partir de 2007 e, na fase II, iniciada em 2010. O Programa destinou recursos expressivos para o setor de saneamento básico, em especial através do Programa Saneamento para Todos, utilizando recursos do FGTS, como apresentaremos detalhadamente na parte 3 do presente trabalho.

Capítulo 2 – Breves reflexões sobre a financeirização do setor de saneamento no Brasil.

Na primeira década dos anos 2000, estimulado por um período de retomada do crescimento econômico, os investimentos em saneamento básico voltaram à agenda de políticas públicas (FAUSTINO, 2014). O ciclo de retomada dos investimentos em saneamento básico, em especial no período 2007-2014, ocorreu graças à elevação do gasto público nestas áreas, em conjunto com a expansão do orçamento dos fundos parafiscais utilizados como fonte de financiamento da infraestrutura para cidades, com destaque para os financiamentos do FGTS.

Britto e Rezende (2017) destacam, entretanto, que este período foi caracterizado pela ambiguidade na política de saneamento, uma vez que se mistura uma proposta de tratar o tema como um direito social, ao mesmo tempo em que se estimula uma lógica mercantilizadora, com expansão das empresas privadas no setor, bem como o início dos fundos de investimentos estrangeiros como acionistas destas empresas.

Ainda segundo as autoras, modificações no capitalismo global, com a crise do capitalismo fordista e ascensão do modelo neoliberal, modificam a relação público-privada, em especial no setor de saneamento. Este processo implica em transformações nos recursos aplicados no setor e na forma em que as empresas passam a buscar lucro. Como destacam:

“A desterritorialização dos mercados financeiros, acompanhada da ampliação da participação privada na prestação dos serviços; o desenvolvimento de uma gestão orientada por uma lógica de negócios ou de mercado, em sintonia com as estratégias para a geração de lucro privado são aspectos comuns nesse período.” (Britto e Rezende, 2017, p.561)

Pírez (2016) define este período como a *reestruturação neoliberal*. Diversas modificações ocorreram nas políticas urbanas, em especial após a crise econômica dos anos 1980. Para o autor, destacam-se as modificações nas legislações setoriais, a privatização de empresas estatais e a descentralização dos serviços em conjunto com o fim de subsídios cruzados. Assim, o autor define que ocorre a remercantilização dos serviços de infraestrutura urbana, incluindo o setor de saneamento básico.

O cenário de crise econômica parece encerrar o modelo de investimentos no padrão composto por recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e recursos onerosos, de diversas fontes. O quadro de crise fiscal, em conjunto com propostas de política econômica de cunho neoliberal, sugere a transferência ao setor privado das novas possibilidades de financiamento e expansão da infraestrutura urbana. Este cenário apresenta-se com maior destaque para o setor de saneamento básico, principalmente após a desaceleração econômica iniciada em 2014.

O processo de financeirização, debatido com grande ênfase nos trabalhos vinculados às políticas urbanas¹, sugere que a produção do espaço urbano passa, então, a ser incorporada no processo de valorização do capital em múltiplas escalas. Modifica-se, desta maneira, a capacidade de investidores em se apropriar da renda gerada pelo processo de urbanização, como define Sanfelici (2013). Tal fato pode ser identificado através da expansão da participação dos agentes privados no setor de saneamento básico.

Britto e Rezende (2017) destacam que esse processo está diretamente relacionado com a inserção da água na circulação do dinheiro e do capital. As autoras sugerem que a mercantilização da água acaba por transformá-la em uma *commodity*, em que os preços cobrados passam a ser determinantes para inclusão do setor de saneamento em um processo financeirizado.

Para Sanfelici (2013), o processo de financeirização apresenta uma característica inédita no sistema financeiro capitalista: transformar qualquer fluxo financeiro estável em um título passível de negociação e, conseqüentemente, especulação, em um mercado secundário. Já para Pryke e Allen (2017), as obras de infraestrutura urbana tornam-se ativos de classe financeira, em especial após a ação de intermediadores financeiros que consegue extrair valores de ativos de baixa liquidez, transformando-os em ativos líquidos, através de sua entrada no mercado financeiro.

Estas possibilidades destacadas pelos autores explicam, em parte, novas modalidades e inovações financeiras que se articulam com a produção da infraestrutura urbana. Contudo,

¹ Uma síntese do debate teórico sobre financeirização e a produção do espaço urbano pode ser encontrada em Klink e Barcellos (2017).

cabe destacar que o caso brasileiro deve ser visto como peculiar. A ausência de um mercado de capitais pleno, que permita direta vinculação dos setores da infraestrutura urbana ao mercado financeiro, limita a interpretação do processo de financeirização dos investimentos em políticas urbanas no Brasil.

Contudo, é possível identificar aspectos relevantes que aproximam o caso brasileiro das interpretações sobre o processo de financeirização. Como destaque, pode-se citar a Lei de Concessões (Lei 8.987/1995), a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004), a criação das Debêntures Incentivadas (Lei 12.431/2011) e a criação do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI (Lei 13.334/2015), dentre outras, que compõem a estruturação de um arcabouço jurídico capaz de tornar o setor de infraestrutura urbana mais atrativo ao setor privado.

Cabe ressaltar que, a despeito das novas possibilidades de execução e financiamento dos investimentos em saneamento básico, as formas alternativas ao Orçamento Geral da União e ao FGTS, ainda apresentam pouco destaque. Por exemplo, de acordo com o Ministério da Fazenda (2018), de 2012 a julho/2018, as debêntures incentivadas para o setor de saneamento totalizavam apenas R\$ 613 milhões.

Assim, ainda que mecanismos tenham se desenvolvidos ao longo dos últimos anos, de forma a promover maior participação do setor privado no saneamento básico, as fontes de financiamento através do mercado de capitais continuam bastante restritas. Desta forma, as fontes tradicionais do financiamento da infraestrutura urbana, como o FGTS, acabam por serem incorporadas ao processo de financeirização descrito anteriormente.

Destacamos na próxima seção, como uma parcela expressiva dos recursos do FGTS acaba por ser direcionada para empresas do setor de saneamento que buscam, como fator primordial, o lucro financeiro, guardando pouca relação com uma estratégia mais ampla de redução de desigualdades sociais.

Capítulo 3 – O FGTS como agente da financeirização do saneamento no Brasil

Como definem Klink e Barcellos (2018), compreender o fenômeno da financeirização passa por avaliar os mecanismos de crédito e financiamento dos investimentos na política urbana, bem como, as relações entre a utilização de recursos públicos e privados.

Com a criação do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental reestruturou a contabilidade dos gastos. Ainda que a comparação da evolução dos investimentos, com anos anteriores, não seja factível, o montante investido a partir de 2003 foi expressivo em relação aos anos anteriores, em razão do descontingenciamento que o Ministério das Cidades promoveu, a partir das excepcionalidades presentes na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.827/2001. Entretanto, o período em que o segmento recebe ampliação substancial de recursos públicos, coincide com a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (KUHN, 2018).

Para o setor de saneamento, os recursos onerosos são empréstimos de longo prazo e, no caso dos recursos provenientes da fonte FGTS, o principal agente financeiro responsável é a Caixa Econômica Federal (CEF). São oferecidas taxas de juros e outros encargos em valores mais acessíveis, se comparados com outras opções de financiamento, como por exemplo, capitais de terceiros ofertados no mercado nacional. Ademais, seus encargos totais são compatíveis com as taxas de retorno da maioria dos serviços de saneamento básico, com juros baixos (atualmente são compostos de 6% a.a. acrescidos de taxa de administração de no máximo 2% a.a. e taxa de risco de até 1% a.a.), conforme definido no Manual de Fomento do Programa Saneamento para Todos (CEF, 2018).

Como destacado anteriormente, a ausência de um mercado de capitais plenamente desenvolvido, limita a interpretação do processo de financeirização do urbano no Brasil. Neste sentido, o papel dos investimentos com fonte de recursos do FGTS cumpre papel fundamental. Britto e Rezende (2017) apontam a importância da criação do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS) como demanda dos agentes privados, que permitiria maior participação dos recursos do FGTS no mercado de capitais.

Como forma complementar a interpretação das autoras, apresentaremos a análise dos financiamentos realizados com recursos do FGTS para o setor de saneamento básico, através dos Programa Saneamento para Todos – Modalidades Público e Privado². Royer (2016) ressalta a importância dos fundos parafiscais (FGTS e SPBE) como fonte do financiamento das políticas urbanas, com a sua articulação com inovações e mercado financeiro.

Para o presente trabalho, busca-se identificar o papel do FGTS no setor de saneamento básico, apontando a elevação dos investimentos para empresas que possuem vinculação com o mercado de capitais, ainda que os investimentos não ocorram através do FI-FGTS. Assim, o levantamento que se segue apresenta dados consolidados das contratações do Programa Saneamento para Todos – Modalidades Público e Privado.

Os valores dos contratos de financiamento, do âmbito do Programa Saneamento para Todos, são compostos pelo valor do financiamento, proveniente de fonte onerosa (FGTS), mais o valor de contrapartida oferecida pelo tomador (companhias estaduais de saneamento básico, empresas públicas ou privadas e entes da federação). De modo que, o valor de financiamento (FGTS) e contrapartida³ (recurso próprio do tomador) constituem o valor de investimento do empreendimento, que além de obra pode englobar outros serviços. De maneira a destacar os recursos do FGTS, optou-se por desconsiderar os valores de contrapartida aplicados em cada um dos contratos. O valor de contrapartida mínima exigida para cada contrato varia entre 5% e 10% do valor do investimento, a depender das exigências

² Isto é, não são analisados aqui, os investimentos realizados pelos prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgoto, com recursos próprios, a partir dos excedentes da sua arrecadação tarifária. Companhias de saneamento, como a SABESP, por exemplo, detém alto poder de investimento próprio, através de sua arrecadação de tarifas e realizam obras de saneamento básico, independente da contratação de empréstimos com recursos públicos da União.

³ A contrapartida é a parte de recursos de outras fontes, próprias do Tomador, financeiros ou não, obrigatória para compor o valor total do investimento. O investimento é constituído pelo valor do financiamento (ou empréstimo) e pela contrapartida. Fonte: Manual de Fomento do FGTS – Saneamento para Todos.

de modalidade (abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento de perdas, etc) contratada.

De forma a identificar a aproximação dos investimentos dos recursos do FGTS com uma busca de valorização financeira através do setor de saneamento básico, optou-se por separar as empresas que acessaram estes recursos em cinco categorias: a-) Estados b-) Municípios; c-) CESBs de capital fechado (cujo único controlador é o respectivo governo estadual) d-) CESBs de capital aberto (companhias que possuem capital aberto na Bolsa de Valores) e, por fim e-) empresas privadas.

Os valores dos contratos foram solicitados ao Ministério das Cidades através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e tabulados de forma a identificar a participação de cada um dos grupos citados. Ressaltamos que foram excluídas as contratações referentes aos programas relacionados às modalidades manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais, uma vez que impossibilitaria a comparação com as CESBs, por não fazer parte do escopo de serviços dessas empresas e não se enquadrar na análise proposta por este trabalho.

A separação proposta visa identificar como os recursos do FGTS para o saneamento básico podem cumprir parte de um processo de financeirização do setor de água e esgoto no Brasil. Entende-se, a partir desta perspectiva que as empresas privadas buscam um processo de remuneração e valorização de seus ganhos financeiros, que não necessariamente guardam relação com uma proposta de redução das desigualdades sociais vinculadas ao setor.

A composição acionária destas empresas também sugere maior vinculação com o processo de financeirização descrito anteriormente. Como destaque podemos citar algumas empresas privadas do setor de saneamento que possuem em sua composição fundos de investimentos estrangeiros, que buscam taxas de retorno de seus investimentos compatíveis com outras modalidades de investimentos.

A “AEGEA Saneamento e Participações S.A.” possui em sua composição acionária⁴ a *International Finance Corporation* (IFC), o Fundo Soberano de Singapura (GIC) e o Fundo Global de Infraestrutura, também operado pelo IFC. Já a “IGUÁ Saneamento” recebeu aporte⁵ de R\$ 400 milhões da *Alberta Investment Management Corporation* (AIMCo), fundo de investimentos com sede no Canadá. Outro exemplo de destaque é a “BRK AMBIENTAL S.A”, empresa formada a partir da transferência dos ativos da Odebrecht Ambiental para o fundo de investimentos canadense *Brookfield Asset Management* em associação com o Fundo de Investimentos do FGTS (Fi-FGTS)⁶.

De acordo com a ABCON (2018), atualmente 322 municípios brasileiros são atendidos por prestadores de serviços de água e esgoto privados, em diversas modalidades de concessão, com população atendida superior a 31 milhões de habitantes. Estas contratações estão divididas nas seguintes modalidades: concessão plena (149 municípios), concessão

⁴ Disponível em <http://ri.aegea.com.br/wp-content/uploads/sites/33/2018/08/estrutura-societaria-R22-26-07-2018.pdf> - acesso em 18/11/2018.

⁵ Disponível em http://ri.iguasa.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=52035&conta=28&id=255442 - acesso em 18/11/2018.

⁶ Disponível em http://ri.brkambiental.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=52802 - acesso em 18/11/2018.

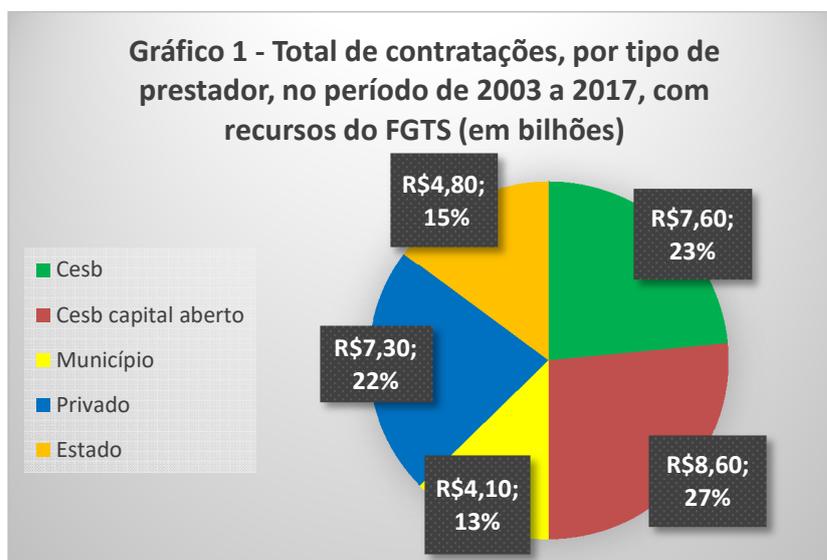
parcial (21 municípios), subconcessão (1 município), parcerias público-privadas (16 municípios), subdelegação (3 municípios), locação de ativos (4 municípios) e outras (78 municípios).

Com relação às Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), criadas durante o regime militar - uma por estado da federação - para garantir o controle e o gerenciamento das atividades de saneamento em seus respectivos estados, esta pesquisa, diferenciamos as “CESBs de capital fechado” das “CESBs de capital aberto”, cujas representantes são as companhias que possuem capital aberto na Bolsa de Valores

Ainda neste sentido, entende-se que a atuação das empresas públicas de capital aberto apresenta trajetória semelhante às empresas privadas, uma vez que os lucros auferidos e a distribuição de dividendos acabam por modificar a forma de atuação destas companhias. Rezende e Marques (2012), destacam que a “privatização” das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) não ocorreu da forma como se previu na década de 1990, mas sim, por meio da abertura do capital e com nova configuração de arranjos territoriais e institucionais na área do saneamento básico. Segundo as autoras, *“as companhias estaduais cada vez mais têm baseado a sua atuação na lógica dominante do mercado, na tentativa de junção entre o bom funcionamento técnico e operacional à concepção do lucro”* (Rezende e Marques, 2012, p.15).

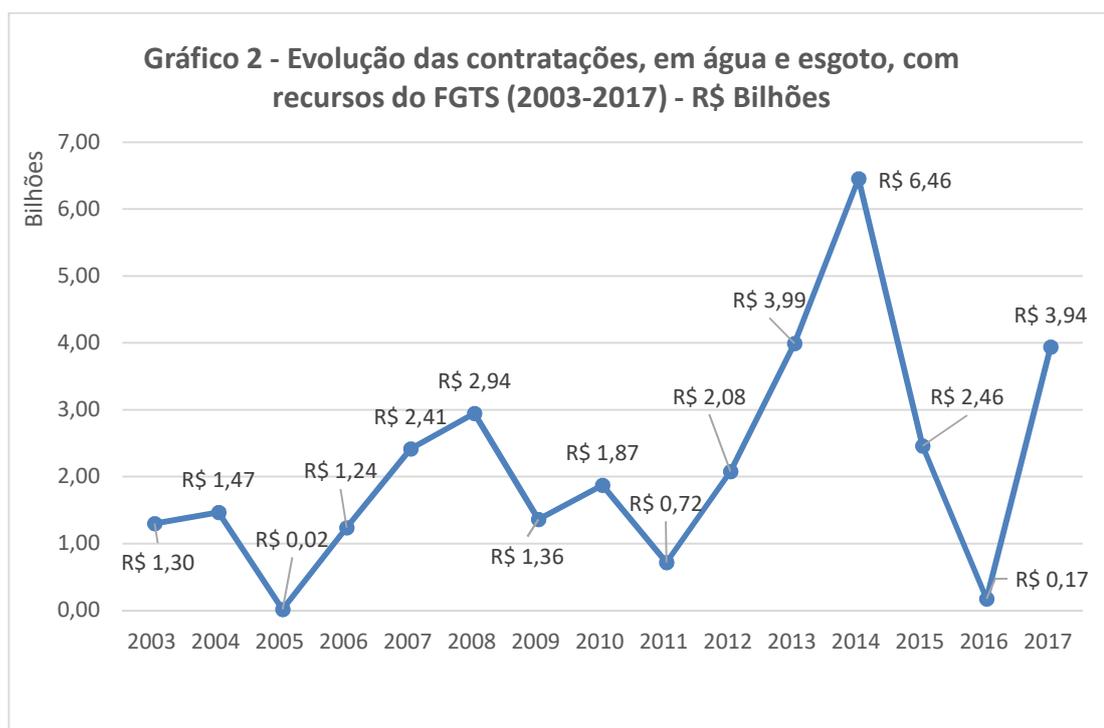
Quanto ao setor público, os prestadores de serviços, ora estudados, são os entes da federação, responsáveis pelos serviços de saneamento em suas localidades: “Municípios”, por meio de suas autarquias municipais ou administração direta e “Estados”.

O gráfico 1 apresenta o total dos valores investidos em abastecimento de água e esgotamento sanitário no país, no período de 2003 a 2017, com recursos do FGTS. Ao longo do período, os valores investidos totalizam R\$ 32,40 bilhões, distribuídos em 1763 contratos de empréstimo. A participação das empresas privadas e das companhias estaduais de capital aberto representaram 49% dos recursos do FGTS contratados, totalizando R\$ 15,90 bilhões.



Fonte: Ministério das Cidades. Posição 24/08/2018. Elaboração Própria.

Já o gráfico 2 apresenta a evolução das contratações ao longo período 2003-2017. É possível identificar dois ciclos de expansão vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento, com aumento do montante aplicado no biênio 2007-2008, com contratações realizadas no período do PAC I e o novo ciclo de contratações, entre 2012 e 2014 no âmbito do PAC II. Verifica-se também a oscilação anual nas contratações. Isto se deve, em parte, ao fato de que no ano seguinte às contratações, os tomadores/prestadores de serviços estão envolvidos em providenciar a documentação necessária para o início das obras: licitação, licenças ambientais, documentação relativa à titularidade das áreas, daí os picos de valores contratados entre os anos.

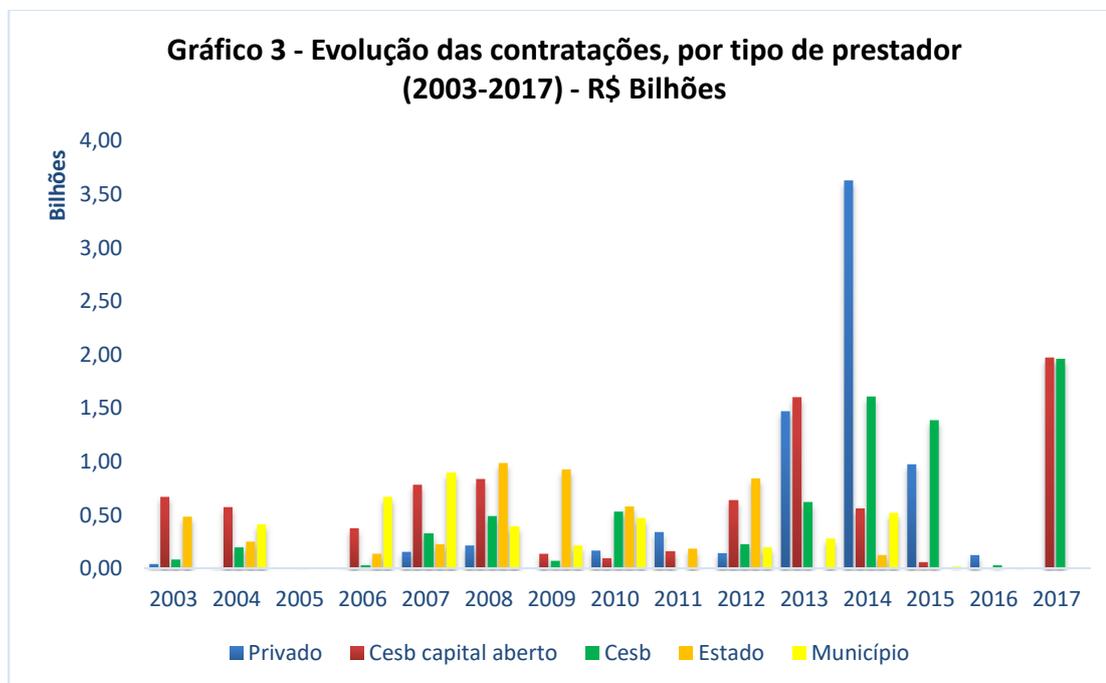


Fonte: Ministério das Cidades. Posição 24/08/2018. Elaboração Própria.

Também é possível identificar, a partir do Gráfico 2, os impactos da crise econômica ocorrida a partir de 2014, que refletiu as ações do governo federal na implementação de uma agenda de ajuste fiscal, com cortes significativos de recursos para o saneamento. O volume de contratações, que apresentou trajetória de crescimento expressiva entre 2011 e 2014, sofre importante redução, mesmo tratando-se de recursos onerosos, principalmente nos anos de 2015 e 2016. Já em 2017 apresenta-se importante retomada, contudo, sem a participação das empresas privadas, como veremos adiante.

As contratações realizadas pelas empresas privadas ocorrem, em geral, de maneira concentrada no período 2011-2016, como demonstra o Gráfico 3. Tal fato sugere que a participação do setor privado no saneamento básico se intensifica a partir deste período. Cabe destacar, também, que as contratações ocorridas entre 2013-2015, totalizaram mais de R\$ 6 bilhões de reais, representando os anos de maior investimento do setor privado de toda a série analisada.

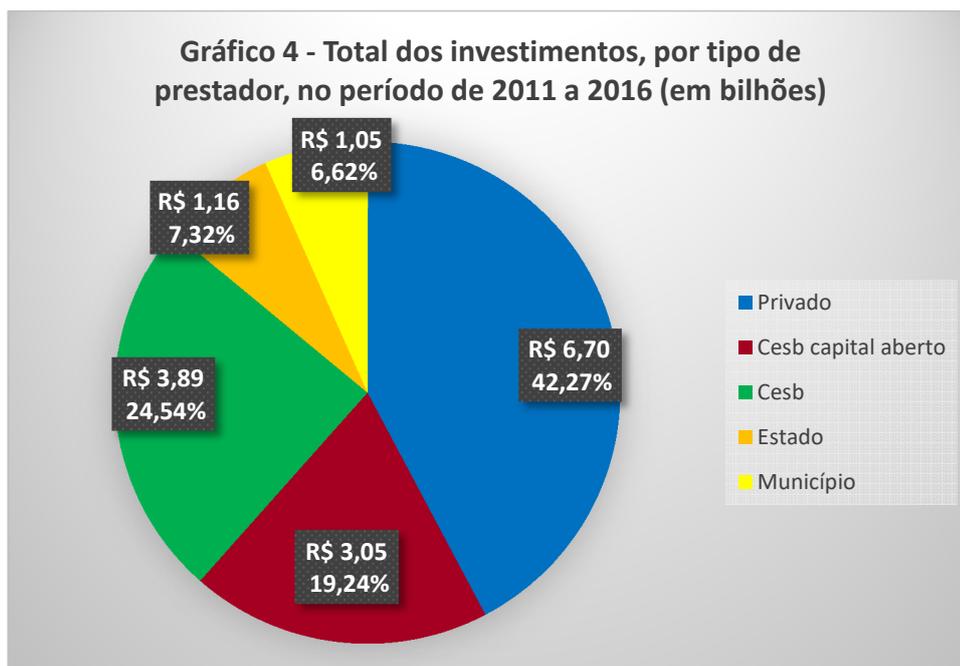
Já as Companhias Estaduais de capital aberto apresentam tendências mais uniformes de contratação ao longo do período. Isto se deve, em parte, a sua alta capacidade em contrair empréstimos e de endividamento público. Novamente, destacam-se as contratações nos períodos vinculados ao PAC I e II. Já em 2017, apresentaram expressivo volume de contratações depois da retração ocorrida entre 2014-2016.



Fonte: Ministério das Cidades. Posição 24/08/2018. Elaboração Própria.

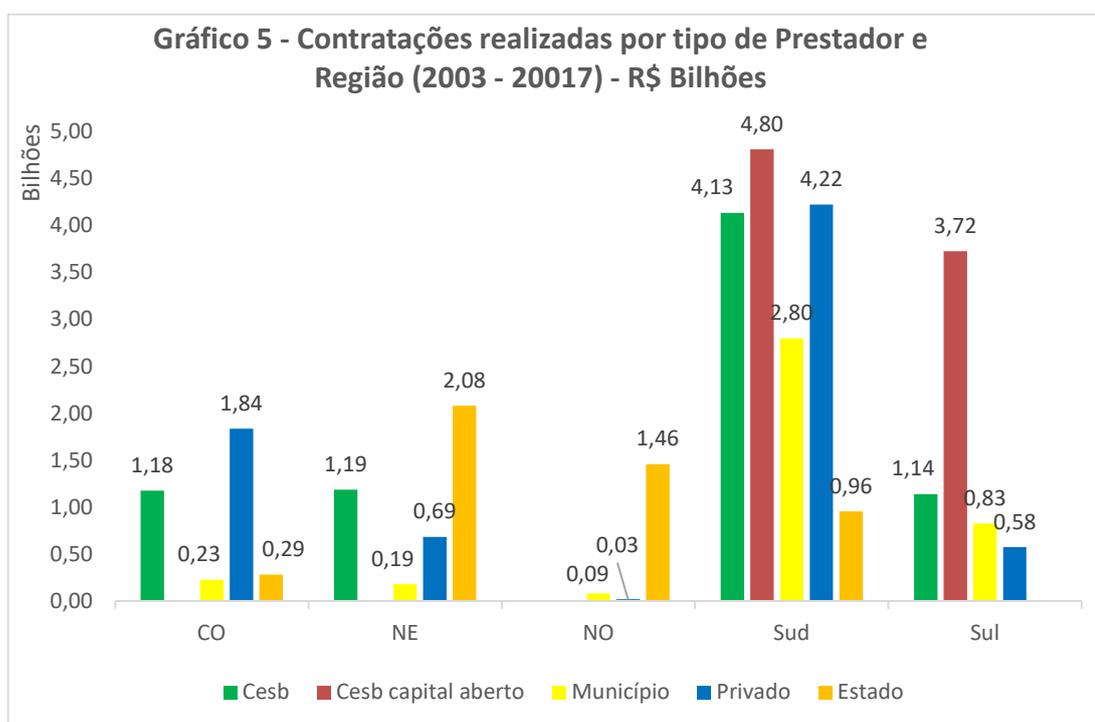
No período 2011-2016, as empresas privadas foram responsáveis por mais de 42% das contratações com recursos do FGTS para saneamento básico, como demonstra o Gráfico 4, enquanto as CESB de capital aberto foram responsáveis por pouco mais de 19% e as CESB de capital fechado por 24,5%. Tal fato pode ser visto como um importante direcionamento dos recursos do Fundo para financiamento de empresas privadas e, conseqüentemente, redução drástica de contratações do setor público: com estados e municípios.

Do ponto de vista da distribuição regional dos financiamentos do FGTS para saneamento básico, o Gráfico 5 apresenta o volume de recursos destinados para cada região do país, por tipo de prestador. Destaca-se, a princípio, a baixa participação da Região Norte nos financiamentos onerosos do FGTS, uma vez que se trata da região com menor capacidade de investimentos do país, bem como aquela com maior déficit de cobertura por redes de água e esgoto. Em razão disso e das localidades serem espaçadas umas das outras, o uso de soluções alternativas de saneamento básico é comum na região.



Fonte: Ministério das Cidades. Posição 24/08/2018. Elaboração Própria.

Na Região Centro-Oeste há predominância de empresas privadas responsáveis pelos serviços de água e esgoto, por isso, essas empresas são as maiores tomadoras de empréstimos na região. Já na Região Sul, o tipo de prestador com maior valor contrato é a CESB de capital aberto. Essas empresas investiram o triplo do valor contratado por outros prestadores. Enquanto na Região Nordeste é proeminente a presença do ente municipal como tomador de empréstimos, seguido pelas CESBs de capital fechado.



Fonte: Ministério das Cidades. Posição 24/08/2018. Elaboração Própria.

Com relação às empresas privadas, apresentam-se com maior destaque os financiamentos nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste, identificando possível concentração regional da atuação destas empresas. Já as CESB de capital aberto, como descrito anteriormente, concentram-se nas regiões Sudeste e Sul. A semelhança entre os estados dessas regiões é a existência de CESBs, financeiramente equilibradas, passíveis de obter empréstimos.

O Gráfico 5 também apresenta a concentração de recursos do FGTS nas regiões do país com maior poder econômico, fato que se justifica pela maior capacidade financeira e de endividamento dos tomadores de empréstimos destas áreas, uma vez que para contratação de recursos onerosos estas variáveis são definidas como prioritárias.

Por fim, a Tabela 1 abaixo, apresenta os valores contratados por tipos de prestador nas modalidades do Programa Saneamento para Todos. O valor dispendido aos componentes “clássicos” do saneamento, Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, correspondem, respectivamente, a 45,70% e 49,09% do total investido no setor.

Tabela 1 - Contratações por modalidades e tipo de Prestador (2003-2017) - Valores em milhões (R\$)

	Privado	CESB capital aberto	CESB capital fechado	Município	Estado	Total
Abastecimento de água	3.131,13	3.061,60	4.783,07	1.135,09	2.708,00	14.818,89
Desenvolvimento institucional	45,49	460,41	166,43	112,53	122,18	907,04
Esgotamento sanitário	4.136,97	4.903,20	2.654,92	2.414,40	1.806,27	15.915,77
Estudos, planos e projetos	0,00	52,21	26,48	24,61	27,64	130,94
Redução e controle de perdas	30,92	27,56	4,11	0,00	0,00	62,59
Saneamento integrado	0,00	22,99	0,00	441,92	123,44	588,35
Total Geral	7.344,51	8.527,97	7.635,01	4.128,56	4.787,52	32.423,57

Fonte: Ministério das Cidades. Posição 24/08/2018. Elaboração Própria.

O fato do maior percentual de investimento ser dirigido à modalidade Esgotamento Sanitário é compatível com o maior déficit de acesso ao serviço. Em contraposição, o Abastecimento de Água sempre foi privilegiado, recebendo, historicamente, a maior fatia dos

recursos do governo federal. Ainda assim, o recurso expressivo investido em cobertura por água condiz com o crescimento demográfico e à ampliação dos sistemas de abastecimento de água para conter a crise hídrica que atingiu, principalmente, a Região Sudeste.

O Saneamento Integrado, segundo o Manual de Fomento (CEF, 2018) tem por finalidade, a atuação em assentamentos precários e áreas habitadas por população de baixa renda, associadas a obras integradas das diversas modalidades do saneamento básico, inclusive a instalação de unidades sanitárias domiciliares e outras ações ambientais e de promoção à cidadania. Por tal finalidade, trata-se de uma modalidade comum ao setor público, daí a ausência de contratações pelo setor privado, como pode ser visto na Tabela 1.

Já a modalidade Redução de Perdas de faturamento e de distribuição de água, possui, majoritariamente, maior número de contratações com empresas privadas e CESB de capital aberto. A justificativa para a convergência de recursos desta modalidade para contratações com estas empresas é o fato deste prestador, além de realizar o atendimento dos serviços de saneamento, também buscar o lucro. Há uma prioridade, portanto, na manutenção e o gerenciamento dos sistemas de abastecimento de água, diminuindo a geração de perdas de faturamento e distribuição, visto que as perdas causam prejuízos financeiros.

Conclusão

Após mais de uma década caracterizada por um enorme vácuo institucional e baixo investimento, que culminou na insuficiência de cobertura da prestação de serviços de saneamento básico, a criação da Ministério das Cidades e a elevação dos investimentos com a implantação do PAC, bem como a definição de um novo marco regulatório sugeriram como um novo alento ao setor.

Destaca-se, porém, que este período também se caracterizou por um aumento significativo da participação do setor privado no saneamento básico e, mais recentemente, com maior participação do capital financeiro vinculado a estas empresas, inclusive o internacional. Este processo alinha-se com interpretações recentes sobre o processo de financeirização do espaço urbano.

A busca por valorização do capital intensifica a participação de grandes grupos econômicos, fundos de investimentos nacionais e internacionais, além de uma nova regulação que visa minimizar os riscos dos investimentos privados no setor do saneamento básico, principalmente através de concessões e parcerias público-privadas.

Contudo, até o presente momento, ainda se destaca a fonte de financiamento baseada em recursos do FGTS, inclusive para empresas privadas e de capital aberto, que poderiam acessar fontes de financiamento alternativas, bem como recorrer ao mercado de capitais propriamente dito.

Os dados apresentados na seção 3 do trabalho sugerem que a participação das empresas privadas e das Companhias Estaduais de capital aberto representam parcela expressiva do volume de contratações de recursos do FGTS para investimentos em

saneamento básico. Neste sentido, identifica-se que parte dos recursos do Fundo tende a financiar investimentos no setor, garantindo retornos econômicos aos acionistas destas empresas.

Cabe ressaltar que, entre 2011 e 2016, a parcela de recursos do FGTS utilizadas no financiamento destas empresas atinge valor superior a 61% do total de recursos aplicados. Além de permitir um novo estágio do processo de financeirização do setor, estes investimentos acabam por aprofundar desigualdades regionais, como também descrito na seção 3, uma vez que se concentram nas regiões mais ricas do país.

No momento em que este artigo é escrito, dois aspectos institucionais bastante relevantes são debatidos e podem significar importante impacto na política de saneamento básico nos próximos anos: a extinção do Ministério das Cidades e a publicação do novo marco regulatório do setor, através da Medida Provisória nº 844/2018.

A extinção do Ministério das Cidades pode ser apontada como enorme retrocesso no que tange às políticas urbanas, uma vez que o vácuo institucional visto ao longo da década de 1990, pode ser considerado um dos principais responsáveis pelo enorme déficit de acesso ao saneamento no Brasil.

O papel de coordenação desenvolvido pelo Ministério das Cidades foi de enorme importância pela busca de políticas de desenvolvimento urbana aplicadas de maneira articulada, bem como permitiu a elevação expressiva dos recursos aplicados nas áreas vinculadas à política urbana. Considera-se, também, que de forma a acessar tais recursos públicos para investimentos em saneamento básico, o Ministério impõe exigências técnicas e institucionais aos tomadores, de maneira a orientar a política de saneamento básico.

Desta maneira, a extinção pode apontar a perda de protagonismo destas questões no grupo de políticas públicas e, em especial no setor de saneamento básico, em conjunto com a aprovação do novo marco legal, o direcionamento para maior participação do setor privado, com impactos ainda pouco conhecidos desta nova forma de atuação na provisão dos serviços.

Em outra mudança institucional relevante, numa proposta clara de promover a privatização do setor, o governo federal anunciou em 2016, o Programa Nacional de Desestatização das Empresas Estaduais de Água e Esgoto, ação que foi complementada em junho/2018 com a sanção da Medida Provisória nº 844, que visa alterar o marco legal do saneamento básico.

As principais propostas da MP são: atribuições de competências - e possíveis, sobreposições de funções - à Agência Nacional de Águas (ANA) para alterar regras e diretrizes de abrangência nacional sobre os serviços de saneamento e alteração da lei 11.445/2007 para, segundo justificativa do governo federal, melhorar as condições estruturais do saneamento básico no país.

A mudança prevista na MP de maior controvérsia entre as entidades ligadas ao setor, atribuiu-se ao artigo 10-A, que torna obrigatória a concorrência pública para a delegação ou concessão de prestação de serviços de água e esgoto nos municípios do país. Na norma

vigente, os entes municipais podem assinar contratos de programa ou concessão diretamente com as companhias estaduais de saneamento básico, sem a necessidade de abertura de licitação pública, que só é obrigatória quando há a intenção de contratar uma empresa privada.

A aprovação do texto da MP da forma proposta, estimulará o interesse das empresas privadas apenas pelos municípios superavitários, deixando os deficitários sob responsabilidade do poder público. É de conhecimento geral, que o maior déficit de acesso aos serviços de saneamento está localizado nas periferias sem urbanização formal das grandes cidades, onde muitas vezes é necessária a instituição da tarifa social e nas localidades rurais distantes, de baixo poder econômico, onde as empresas privadas certamente não obterão lucros ao investir.

A premissa de que o setor privado ampliará a cobertura de saneamento e aperfeiçoará os serviços é questionado por setores da sociedade organizada. Alega-se que o setor privado investirá o mínimo valor de recursos para tentar aumentar o lucro, ademais, não há exemplos concretos de que esse modelo é mais eficiente do que o público.

Neste sentido, as alterações citadas indicam uma diminuição das possibilidades de uma coordenação da política de saneamento básico, bem como um direcionamento da execução dos investimentos para o setor privado. Como apontado na análise dos dados, parcela expressiva dos recursos com menor taxa de juros, em especial do FGTS, tendem a migrar para estas empresas.

Além disso, o arcabouço jurídico-institucional definido até 2018 define a participação do setor público como fundamental na execução da política nacional de saneamento. Ainda assim, o direcionamento desta atividade para o setor privado torna-se relevante nos últimos anos. A extinção do Ministério das Cidades e modificações no marco regulatório no sentido privatista certamente aprofundariam este processo.

Assim, entende-se para este trabalho que o direcionamento dos recursos do FGTS para empresas privadas e companhias estaduais com capital aberto indicam nova rodada de aprofundamento do processo de financeirização do “urbano” no Brasil, tal qual visto na política habitacional anteriormente. Desta forma, vinculam-se os recursos disponíveis do FGTS a maior valorização do capital investidos por estas empresas, bem como maior retorno na forma de lucros e dividendos, inclusive para investidores estrangeiros.

Por fim, de forma a aprofundar as interpretações propostas por este trabalho, resta como necessário identificar a composição acionária das empresas privadas e de capital aberto que buscam recursos do FGTS. Desta maneira, faz-se possível identificar a transferência de parte dos lucros obtidos com a prestações dos serviços de saneamento básico para os setores vinculados ao mercado financeiro. Também torna-se importante, identificar a participação de outras fontes de financiamento nos investimentos destas empresas, além da utilização de recursos próprios.

Referências

ABCON. *O Panorama da Participação Privada no Saneamento (2018)*. ABCON (Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto) e SINDCON (Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto). 2018.

BORJA, Patrícia Campos. MORAES, Luiz Roberto Santos. *Saneamento como um Direito Social*. In: 35a. Assembléia da ASSEMAE, 2005, Belo Horizonte. Anais. Brasília: ASSEMAE, 2005.

BRASIL. Medida Provisória nº 844/2018. *Atualiza o marco legal do saneamento básico*. Brasília: 2018.

BRITTO, Ana Lucia. *Avaliação político-institucional do setor de Saneamento Básico. Panorama do Saneamento Básico no Brasil (versão preliminar 2011)*. Brasília: Ministério das Cidades, Volume IV, 2011.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. *A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência*. Cadernos MetrÓpole, v. 19, p. 557-581, 2017.

CEF (Brasil). Caixa Econômica Federal. *Manual de Fomento do Programa Saneamento para Todos*. SUFUG/GEAVO. Versão 3.14, vigência 15.10.2018. Brasília: 2018.

FAGNANI, Eduardo. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado).

FAUSTINO, Raphael Brito. *Avanços e limites das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil (1988-2013)*. Campinas: Unicamp, 2014. (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento Econômico).

KLINK, Jeroen; BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. *Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro*. Cadernos MetrÓpole, v. 19, p. 379-406, 2017.

KUHN, Fabiana. *A Política de Saneamento Básico na Federação Brasileira e as Desigualdades Regionais: uma análise dos municípios paulistas*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Boletim Informativo de Debêntures Incentivadas*. 56ª Edição. Brasília. Julho/2018.

PÍREZ, Pero. *Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina*. Territorios, 34, 87-112. 2016

PRYKE, M., ALLEN, J. *Financialising urban water infrastructure: Extracting local value, distributing value globally*. Urban Studies, FirstView: 1-21, 2017.

REZENDE, Sonaly Cristina.; MARQUES, Denise Helena França. *Evolução e Perspectivas do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil*. Brasília: IPEA, CEPAL, 2012. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 47).

ROYER, Luciana de Oliveira. *O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências*. Cadernos MetrÓpole, v. 18, p. 33-52, 2016.

SANFELICI, Daniel. *Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate*. EURE (Santiago. En línea), v. 39, p. 27-46, 2013.