



FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Autores:

Lucas Daniel Ferreira - UFABC - ferreira_luc@hotmail.com

Resumo:

O presente artigo visa caracterizar o histórico da privatização do setor da política de saneamento ambiental e identificar os dispositivos financeiros da governança corporativa adotada pela SABESP como um ponto de inflexão para uma nova forma de penetração da lógica financeira na política pública, mais especificamente através do convênio entre o Município e o Estado de São Paulo. Ao final, o trabalho apresenta a hipótese principal de que a estrutura da política de saneamento atual contribui para o aprofundamento do desenvolvimento espacial desigual, priorizando a maximização dos lucros dos acionistas em detrimento da garantia dos direitos dos cidadãos ao saneamento ambiental.

FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

1 – A REESTRUTURAÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS NO FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA NO BRASIL

A primeira sessão deste artigo, propõe-se contextualizar, a partir dos conceitos desenvolvidos por Francisco de Oliveira, a discussão teórica sobre o papel do fundo público e o “*antivalor*”, a fim de compreender a capacidade estatal de financiamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas cidades brasileiras. Mais adiante, como a crise do modelo de acumulação fordista levou a um processo de neoliberalização da política pública de saneamento ambiental e uma consequente reorganização do papel do Estado.

Para Oliveira (1988, p. 10), os fundos públicos teriam um papel fundamental na articulação dos vetores da expansão econômica do Estado-Providência, a partir do crescimento do salário indireto e a consequente liberação do salário direto – ou da renda familiar disponível – para alimentar o consumo de massa. Segundo o autor, “a presença dos fundos públicos, pelo lado desta vez da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário insubstituível.”

Dessa maneira, segundo o autor, o fundo público superaria a lógica da reprodução social, “desmercantilizando” parcialmente a força de trabalho. O antivalor se apresenta na

medida em que os salários indiretos são antimercedorias sociais, sua finalidade não é gerar lucro e sua produção não gera mais-valor.

Com a recessão global da década de 70, a crise do modelo de desenvolvimento fordista nos países centrais do capitalismo, a queda do crescimento econômico e o consequente recuo do Estado de bem-estar-social deram espaço à reestruturação de diversas políticas públicas e formas de provisão de serviços como moradia e infraestrutura. Esse período foi marcado pela globalização da economia através da (des-re)regulação do mercado financeiro (SWYNGEDOUW, 2009) e a ampliação da participação do capital privado no setor de infraestruturas.

Atendência de transformar a água - um bem público e comum - em uma mercadoria foi, a partir dos anos de 1980, um processo hegemônico (SWYNGEDOUW, 2009). Segundo Britto (2017), a lógica de mercantilização da água, através de sua inserção na circulação de capital, busca transformar o recurso em uma “commodity”, gerando dependência de uma política de preços. Segundo alguns autores como Kaïka (1999) e Swyngedouw (2009), o discurso sobre a questão ambiental e a escassez hídrica legítima e sustenta as estratégias de mercantilização e privatização dos serviços essenciais de abastecimento de água e saneamento ambiental.

Neste período de neoliberalização descrito, o sistema de regulação também passou por mudanças estruturais. Com o discurso de eficiência e produtividade, existe uma tendência a acreditar que as transformações e mudanças institucionais nos serviços de água e esgoto visariam a “desregulação”. Swyngedouw (2009), no entanto, evidencia o oposto, analisando o caso da “Office of Water Service” – OFWAT, no Reino Unido. Após a privatização dos serviços de saneamento ambiental, a antiga estrutura normativa institucional do poder público se transforma em uma (re-)regulação do mercado, definindo padrões ambientais, métricas para cálculo de preços e regimes tarifários, em suma, uma encorpada regulação institucional.

Ainda no caso do Reino Unido, Ranciere (1999) e Zizek (1999) consideram o sistema regulatório das políticas urbanas de saneamento ambiental como uma blindagem política – *ring fence* – aos arranjos financeiros. Segundo os autores, a predominância da lógica financeira na privatização dos serviços de saneamento se rendeu à condição pós-política (SWYNGEDOUW, 2009), passando a transformar o Estado empreendedor e seus cidadãos em consumidores.

No caso brasileiro, conforme aponta Paulani (2011), “um dos principais argumentos levantados à época das privatizações era que o Estado não tinha condições de investir em setores fundamentais da economia, como transporte e comunicações e que, portanto, a privatização impunha-se como condição necessária para que esses investimentos fossem realizados.”

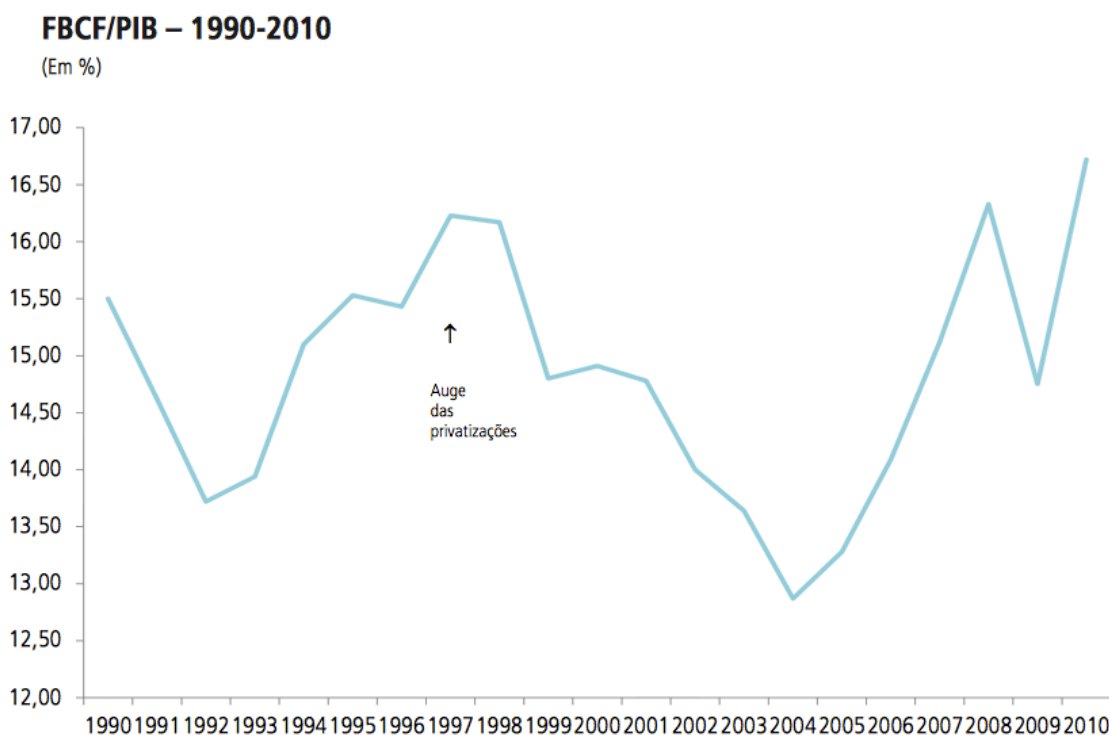


Gráfico 01. Fonte: PAULANI, L.M. (2011). A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual real à luz da história.

Porém, como indica o gráfico acima, o período pós privatizações representou a maior regressão da relação FBCF/PIB¹ chegando abaixo dos 13%, ao contrário do que se propunha, houver intensa queda na capacidade de produção em escala nacional.

Apesar da ampla participação do capital privado na política pública de saneamento ambiental, alguns avanços foram conquistados do ponto de vista da legislação. A lei federal 11.445/2007² mostrou avanços do saneamento ambiental enquanto direito social (BRITTO, 2017), criando estruturas de controle social, princípios de universalidade e equidade, além da previsão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Por outro lado, em 2008, a SABESP – com capital aberto na bolsa de valores – realiza sua expansão geográfica e adição de novos tipos de serviços relacionados com o saneamento ambiental e energia, conforme o comando da Lei Complementar Estadual n.º 1.025/2007³, o qual possibilitou à Companhia desenvolver diversas iniciativas, no Brasil e no exterior, na busca de oportunidades para expandir os seus negócios.

Mesmo com a reestruturação da companhia, sua abertura no mercado de capitais e a tentativa de captação de novos recursos, os avanços no sentido da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram aquém do esperado, tornando-se necessárias inúmeras reprogramações das metas e cronogramas planejados. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA, 2008), o índice de domicílios com algum tipo de coleta de esgoto em loteamentos irregulares localizados nos mananciais de São Paulo é de 30% na bacia da Billings e 60% na Guarapiranga, enquanto que nos loteamentos fora de mananciais essa variável é de 74,33%.

¹ A Formação Bruta de Capital Fixo mede, via IBGE, o quanto as empresas aumentaram os seus bens de capital, ou seja, aqueles bens que servem para produzir outros bens. São basicamente máquinas, equipamentos e material de construção. Ele é importante porque indica se a capacidade de produção do país está crescendo.

² Lei Federal 11.445/2007 estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

³ Lei Estadual 1.025/2007 transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado. Caracteriza-se por autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Por outro lado, a reestruturação do financiamento da política de saneamento ambiental – principalmente o abastecimento de água – através da financeirização tem sido, de maneira geral, bem sucedida como mecanismo de geração de recursos e renda para o setor financeiro, através da governança corporativa e maximização do lucro dos acionistas – shareholder value – (LAZONICK, O’SULLIVAN, 2000; AGLIETTA, 2010) nos países desenvolvidos enquanto falharam como uma possibilidade de alavancar investimentos nos setores de infraestrutura dos países subdesenvolvidos. (BAYLISS, 2014)

O processo de financeirização e a hegemonia do capital financeiro na produção do espaço nas últimas décadas teve forte influência na reestruturação dos fundos financiadores das políticas públicas (ROYER, 2014). As políticas públicas no âmbito do saneamento ambiental não foram diferentes. No atual cenário de baixo crescimento econômico e crise fiscal, a austeridade urbana é acompanhada de uma transformação institucional. (KLINK, BARCELLOS, 2017)

2 - O CONFLITO DA TITULARIDADE E A REORGANIZAÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL

Para compreender a política de saneamento ambiental e sua estrutura de financiamento na cidade de São Paulo, é necessário remontar ao período da década de 70. Anteriormente, a política de saneamento, era uma atividade tradicionalmente municipal, que se organizava e se desenvolvia na resolução de necessidades urbanas de higiene.

No ano de 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento – SFS – que operava com recursos provenientes do FGTS no BNH, em conjunto com o Sistema Financeiro de Habitação – SFH – criado anteriormente. Neste período, as empresas mista de economia mistas foram incorporadas às Companhias Estaduais. Em São Paulo, foi criada a COMASP – Companhia Metropolitana de Águas de São Paulo – com os objetivos de captar, tratar e mercantilizar água aos municípios de região metropolitana de São Paulo.

Criada em 1973, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP surgiu com o objetivo de implementar as diretrizes do Governo Federal estabelecidas no Plano Nacional de Saneamento - PLANASA. O programa, patrocinado pelo Governo brasileiro, financiava investimentos de capital e auxiliava no desenvolvimento de companhias estaduais de água e esgotos, com recursos do FGTS. Desde sua constituição, outras empresas públicas ou sociedades controladas pelo Estado de São Paulo, ligadas ao fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos no Estado, foram incorporadas à Sabesp. Os municípios que não concedessem seus serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) estariam excluídos do acesso aos recursos do PLANASA. (MOREIRA, 2008).

Durante a vigência do PLANASA, a expansão da oferta de serviços de saneamento básico no território nacional foi notável. A centralização da política e sua prática de planejamento só foi possível porque o Estado brasileiro deste momento – o do regime militar – funcionava na prática como um Estado unitário ao invés de uma federação (ARRETCHE, 1999).

O esgotamento da política de saneamento se deu entre as décadas de 1980 e 1990, devido a crise institucional e fiscal, não sendo possível manter a estabilidade econômica que o plano previa. Assim, o PLANASA teve seu fim com a extinção do BNH no ano de 1996.

“Paralelamente ao fechamento do BNH, a segunda metade da década de 80 foi testemunha de um verdadeira “via crucis” quanto ao espaço institucional de formulação e gestão dos programas de saneamento. No período 85-90, as instituições federais encarregadas das políticas urbanas experimentaram um caótico processo de transferências entre distintos ministérios. Em 1985, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente incorporando as funções do Ministério do Interior, do BNH e do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, a política nacional de saneamento subordinou-se àquele ministério. Em 1986, o BNH foi extinto, transferindo-se suas funções bancárias para a CEF. Em 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano, ao qual vinculou-se também a CEF, substituta do BNH. Em 1988, o MHU é transformado em Ministério da Habitação e do Bem Estar Social e

a política nacional de saneamento passou a ser subordinada ao Ministério da Saúde. O MBES foi extinto em março de 1989 e a CEF passou a estar subordinada ao Ministério da Fazenda. Mais recentemente, em Janeiro de 1994, o Programa Nacional de Descentralização estabeleceu que serão feitos estudos para a extinção do Ministério do Bem-Estar Social, medida esta que prenuncia uma nova mudança no espaço institucional da política de saneamento básico.”

O conflito da titularidade da prestação dos serviços de saneamento surge devido a diferentes entendimentos das competências entre os entes federados municipais e estaduais nas atividades e gestão, planejamento, execução e regulação dessas atividades. Além disso, o processo de redemocratização abalou o caráter centralizador do PLANASA e do BNH e, conseqüentemente, criou-se um período caracterizado por um vazio de governança das políticas de saneamento, principalmente em escala metropolitana.

Segundo AVERSA (2016), o pós 1988 é considerado como um período de vazio de governança metropolitana por Celina Souza (2003, 2005, 2007). Esta estudiosa apresenta os fatores de dependência de trajetória do modelo de governança metropolitana do regime militar que provocaram um vazio de definição na Constituição de 1988. Isto ocorreu em função da valorização da descentralização e do municipalismo, fazendo com que as Regiões Metropolitanas perdessem espaço na agenda política com a redemocratização, seja no âmbito federal, seja no âmbito estadual, que passou a ter a competência pela regulamentação das Regiões Metropolitanas (ver SPINK, TEIXEIRA E CLEMENTE, 2009: 459).

No caso do saneamento, o principal conflito intergovernamental está na disputa pela titularidade destes serviços públicos, o que explica as dificuldades de consenso para definição de uma política nacional de saneamento de 1988 até 2007, quando entra em vigência a Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB (Lei nº 11.445, 05 de janeiro de 2007). O processo legislativo do qual resultou a LNSB foi extremamente tenso, em razão da disputa ideológica em torno do modelo de Estado capaz de realizar os desígnios do processo constituinte. De um lado, um Estado de Bem-estar Social inscrito na Constituição Federal de 1988 e, de outro, um Estado Neoliberal propugnado pelo Ministério da Reforma

do Estado sob a direção de Bresser Pereira (REZENDE, 1996, p. 88; ver tb. MORAES, 2002).

A principal divergência entre a competência entre estados e municípios está no conflito presente na Constituição Federal de 1988, na definição das esferas privativas de exercício de autonomia. Segundo o parágrafo 3 do artigo 25, os Estados seriam responsáveis pela “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.”⁴ A ausência de esclarecimento sobre as funções de interesse comuns a mais de um município é justificada pelo conceito, também abrangente, da autonomia do município, presente no artigo 30 da Constituição Federal.⁵

Paralelo à disputa jurídica no âmbito federal e seguindo a lógica neoprivatista (ver AVERSA, 2016) das companhias de saneamento, em 2002, a SABESP passou a ter suas ações negociadas no Novo Mercado da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros - BM&FBOVESPA, obteve o registro na Securities and Exchange Commission - SEC e na Bolsa de Valores de Nova York. Como explica MOREIRA, “em 2004, a empresa realizou a primeira emissão de debêntures e também nova distribuição de ações ordinárias, quando passou 20,4% das ações à Companhia Paulista de Parcerias (CPP) para que fossem negociadas no mercado secundário, permanecendo sob titularidade do Estado de São Paulo, neste momento, 50,1% do total de ações. Em 2006, a empresa lançou-se no mercado secundário

⁴ CF/88

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

...

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁵ CF/88

Art. 30. Compete aos Municípios:

*I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;*

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de **interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*

...

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

*IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural **local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

de títulos, emitindo cotas seniores de fundos de investimento em direitos creditórios, também conhecido como fundos recebíveis. Os direitos creditórios deste fundo são representados pelas contas de água e esgotos. No mesmo ano, lançava também títulos de eurobonds, recuperáveis para 2016”. Ainda para a autora, “a empresa SABESP engaja-se aos poucos nas tendências das cadeias abstratas do mercado financeiro. A forma financeirizada permite maior diversificação das fontes de recurso para investimento. Mais que a obtenção de recursos diretos pela venda de ações ou de valores presentes levantados pela negociação de títulos, a forma financeirizada funciona como imagem de empresa segura para obtenção de outras fontes de recursos, como financiamentos nacionais e internacionais. Porque, para manter esta forma, exige-se certa disciplina à empresa com relação ao controle de informações e à própria produtividade.”

Em 2008, a ampliação de sua expansão geográfica e adição de novos tipos de serviços relacionados com o saneamento ambiental e energia, conforme o comando da Lei Complementar Estadual n.º 1.025/2007⁶, possibilitou à Companhia desenvolver diversas iniciativas, no Brasil e no exterior, na busca de oportunidades para expandir os seus negócios.

3 – O CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO EM SÃO PAULO: GOVERNANÇA COMPARTILHADA OU GOVERNANÇA CORPORATIVA?

A partir da Lei Nacional de Saneamento Básico, de 2007, um dos primeiros – e únicos – municípios do Estado de São Paulo a passar por processo de revisão contratual com a Sabesp foi o município de São Paulo, fato que se deu na gestão municipal de 2009, com uma série de marcos regulatórios que visavam amarrar a mesma temática:

⁶ Lei Estadual 1.025/2007 transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado. Caracteriza-se por autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

- I. Criação da Agência Reguladora ARSESP em 2007 quando primeiras concessões do Planasa estavam vencendo (Lei Complementar 1.025, de 7 de Dezembro de 2007)
- II. Lei Municipal que autoriza o convênio entre município, ARSESP e Sabesp e cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (Lei n. 14.934, de 18 de Junho de 2009)
- III. Convênio que delega a regulação municipal à ARSESP, independente da decisão sobre a titularidade do saneamento em regiões metropolitanas (23 de junho de 2010)
- IV. Celebração de contrato entre Sabesp e Município (23 de julho de 2010).

Com o convênio e contrato firmados, regulamentou-se os serviços compartilhados de abastecimento e esgotamento sanitário no âmbito do Município de São Paulo, assegurando sua prestação de serviços da SABESP pela prazo de 30 anos. Dessa maneira, são definidos os espaços institucionais de participação de ambos os entes federativos, tanto Estado, através da SABESP, quanto do Município.



Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/apresentacao/index.php?p=145635>

A lei municipal do convênio de cooperação entre Município e Estado autorizou a criação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura. Os recursos do Fundo são provenientes dos repasses efetuados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP e seus respectivos rendimentos, referentes a 7,5% da receita

bruta obtida da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município e compõem os investimentos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI. Outros 13% a serem investidos pela SABESP em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do município.

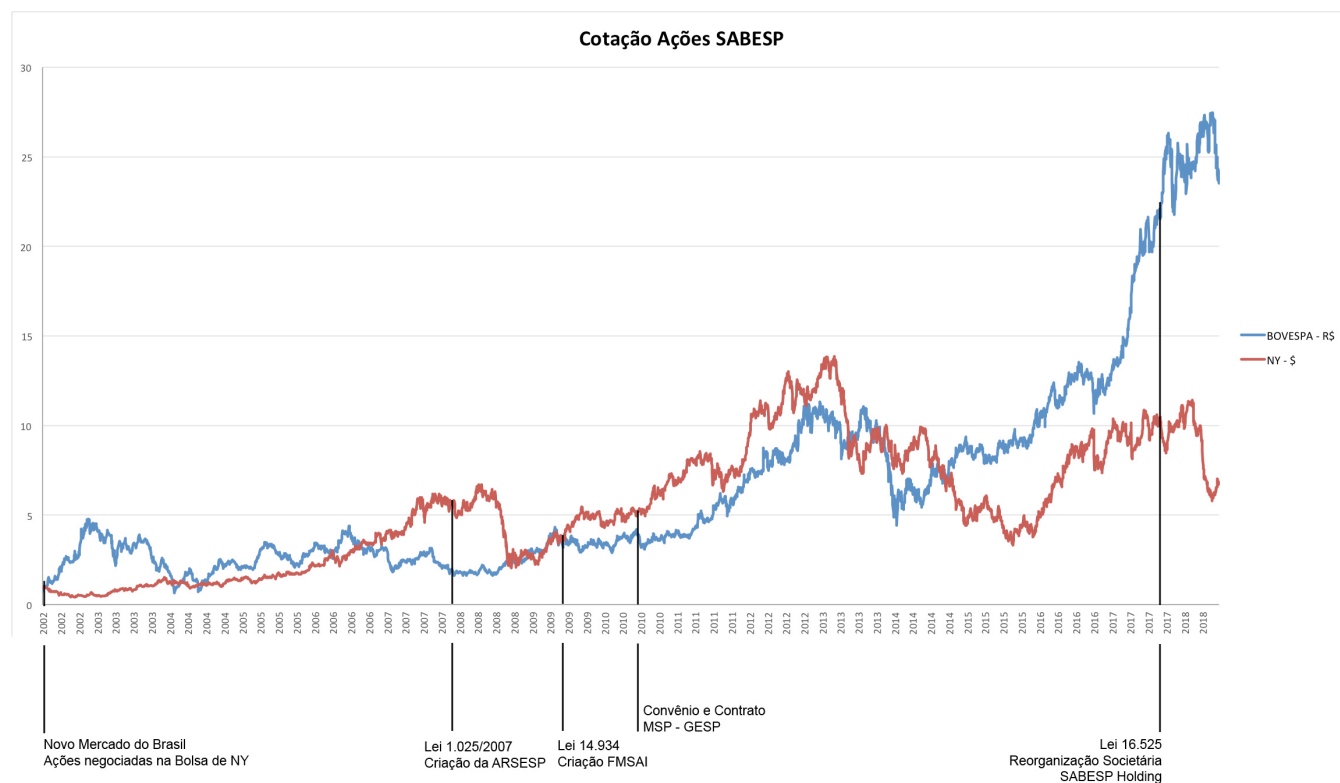
O documento do Projeto de Lei n. 0558 (que deu origem à Lei n. 14.934, de 18 de Junho de 2009), de 2008, encaminhado pelo poder executivo na gestão de Gilberto Kassab, e discutido no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo em audiência pública, permite identificar a narrativa que originou o convênio de cooperação entre os entes federativos. Inicialmente, uma das motivações seria a dívida do município em relação à SABESP, devido à débitos contraídos desde 1988 – início dos conflitos sobre a titularidade dos serviços, tratada na seção anterior – relativos a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas instalações da administração direta municipal. Além disso, segundo Silvio Dias, então Secretário Adjunto da Secretaria de Finanças, “caso o Município tivesse o poder e optasse por fazer uma licitação e, eventualmente, contratasse uma empresa privada para fazer esse serviço, teria de indenizar a SABESP”, em razão de toda a infraestrutura de saneamento básico da capital paulista ter sido construída a partir de investimentos da Companhia Estadual.

Dessa forma, o período de 30 anos celebrado no contrato permitiria que todos os investimentos realizados pela SABESP fossem amortizados, garantindo a universalização dos serviços com menor impacto na tarifa de água e esgoto. Cabe observar que o PL-0558, encaminhado pelo executivo, não estabelecia o percentual de 7,5% das receitas da SABESP para repasse ao município, tampouco que 13% de suas receitas seriam investidos pela própria SABESP. Tais percentuais foram definidos enquanto o PL estava na Câmara, mas não se encontra nos documentos da audiência pública.

Por outro lado, como observa Manoel Carneiro do PSB, o convênio deveria levar em consideração o lucro da SABESP com a venda de água na cidade de São Paulo através do uso da malha viária e das infraestruturas urbanas da cidade, bem como o fato desse

convênio representar uma valorização no patrimônio, nos ativos e nas ações da SABESP no mercado financeiro.

Gráfico 2 – Cotação das ações SABESP (BOVESPA e NY), entre 2002 e 2018



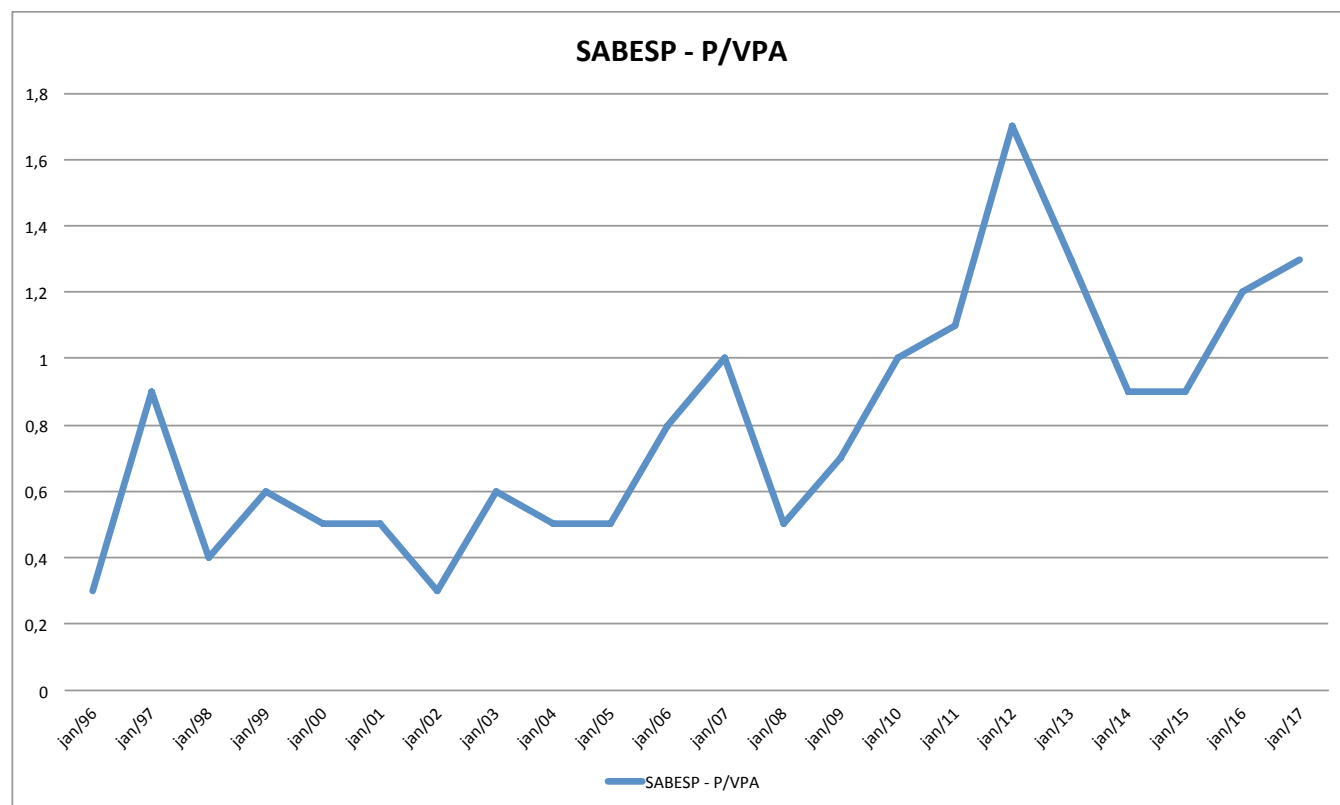
Fonte: Economática. Elaboração própria.

O gráfico 2 acima, com dados extraídos a partir da plataforma *Economática* de 2002 a 2018, mostra o histórico da cotação das ações da SABESP tanto na Bolsa de Valores de São Paulo (BFM-BOVESPA) quanto na Bolsa de Nova York, indicando também as mudanças institucionais da SABESP discutidas nas sessões anteriores.

Cabe observar que, de maneira geral, a partir do ano de 2002, com a adoção das práticas de Governança Corporativa pela SABESP, as ações na Bolsa de Valores de NY – representadas pela linha vermelha do gráfico – tiveram uma tendência de crescimento, pelo menos até a crise de 2008. Já as ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo – representadas pela linha azul do gráfico – tiveram maior tendência de crescimento após a criação da ARSESP e, principalmente, após o convênio e contrato de cooperação entre o

Município e Estado de São Paulo que garantiu o monopólio da SABESP nos serviços de água e esgoto pelo período de 30 anos.

Gráfico 3 – Indicador Preço sobre Valor Patrimonial – SABESP. 1996 - 2017



Fonte: Economática. Elaboração própria.

O gráfico 3 indica o Preço sobre Valor Patrimonial da empresa, indicando o preço da ação pelo Valor Patrimonial da Ação (VPA). Em outras palavras, indica o quanto os acionista estão dispostos a pagar, no momento, pelo patrimônio líquido da Companhia.

Entre os anos 96 e 2007, o gráfico indica que os acionistas estariam pagando pelas ações um preço inferior ao seu patrimônio líquido (P/PVA menor que 1). Apenas a partir de 2010 – P/VPA maior que 1 – os agentes de mercado estariam dispostos a pagar mais pela ação do que todo o patrimônio líquido da empresa, chegando a 1,7 no final do ano de 2012 e indicando a expectativa dos acionistas de altas taxas de lucro.

Os gráficos 2 e 3 evidenciam a influência dos novos marcos regulatórios na mudança do regime de acumulação da SABESP, voltado ao mercado de capitais e à lógica

financeirizada. Segundo Aglietta (2000), o papel das finanças na gestão de empresas acaba moldando o comportamento corporativo a partir das práticas incorporadas pela governança corporativa. Ele define a teoria da maximização dos lucros dos acionistas – *shareholder value maximization* – como um novo sistema de “avaliação pública” através dos acionistas. Nessa lógica, para ele a governança corporativa é o conjunto de comportamentos que induzem as empresas a maximizar o lucro dos acionistas.

Retomando a definição de Aalbers (2015), a financeirização é caracterizada pela “crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias.” Conforme aponta Grün (2007), em uma análise sociológica das finanças no cenário brasileiro, “a governança corporativa no Brasil pode ser considerada uma boa entrada para entender as formas de penetração da lógica financeira em diversas esferas da sociabilidade do país.”

Em suma, o convênio de cooperação entre o Município e Estado de São Paulo possibilitou, além da forma de governança compartilhada entre os entes federativos, a consolidação e fortalecimento das práticas de governança corporativa, visando a maximização dos lucros do acionistas através dos dispositivos de regulação e da garantia do monopólio de atuação da Companhia a longo prazo.

4 – CONCLUSÃO: LIMITES DA POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL

Segundo a Nota Técnica da ARSESP – NT.F – 004-2018, emitida durante a 2ª Revisão Tarifária, o Fundo Municipal teria papel fundamental na política de saneamento:

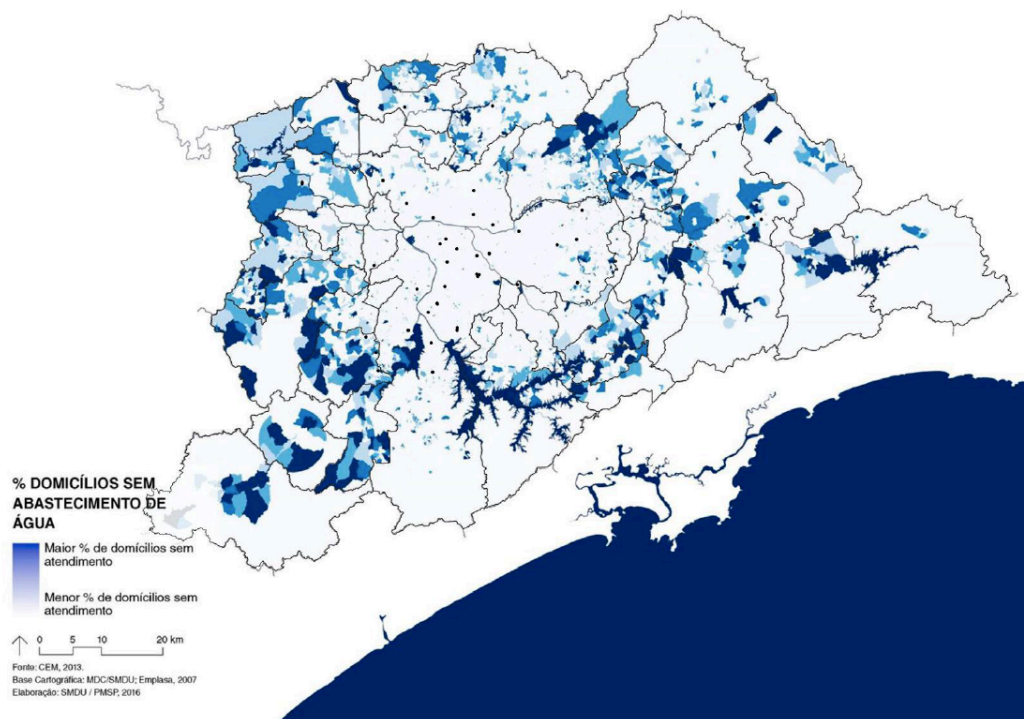
“Na zona urbana, a busca pela universalização implica na ampliação da cobertura, sobretudo na periferia das cidades, ocupada preponderantemente pela população de baixa renda que, devido à complexidade das obras, exigem ações integradas dos titulares dos serviços públicos de saneamento básico com o prestador.

Dito em outras palavras, para que seja possível expandir a infraestrutura e as instalações operacionais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário são necessários determinados investimentos e ações cuja realização compete aos municípios e não às prestadoras de serviços diretamente. A título de exemplo, cite-se as ações de urbanização de comunidades e assentamentos precários, regularização fundiária, canalização de córregos, entre outras, essenciais para as ações de expansão do sistema de água e esgoto. (NT.F – 004-2018, p. 31)

Dessa maneira, o poder público municipal fica refém da lógica corporativa e conforme aponta Swyngedouw (2009), através da estratégia denominada “*cherry picking*”, passa a se encarregar da provisão de água e saneamento nas zonas mais problemáticas da cidade em termos de custos, enquanto a Companhia Estadual – SABESP – pode optar pela provisão de serviços nos setores urbanos em que se pode otimizar a rentabilidade empresarial.

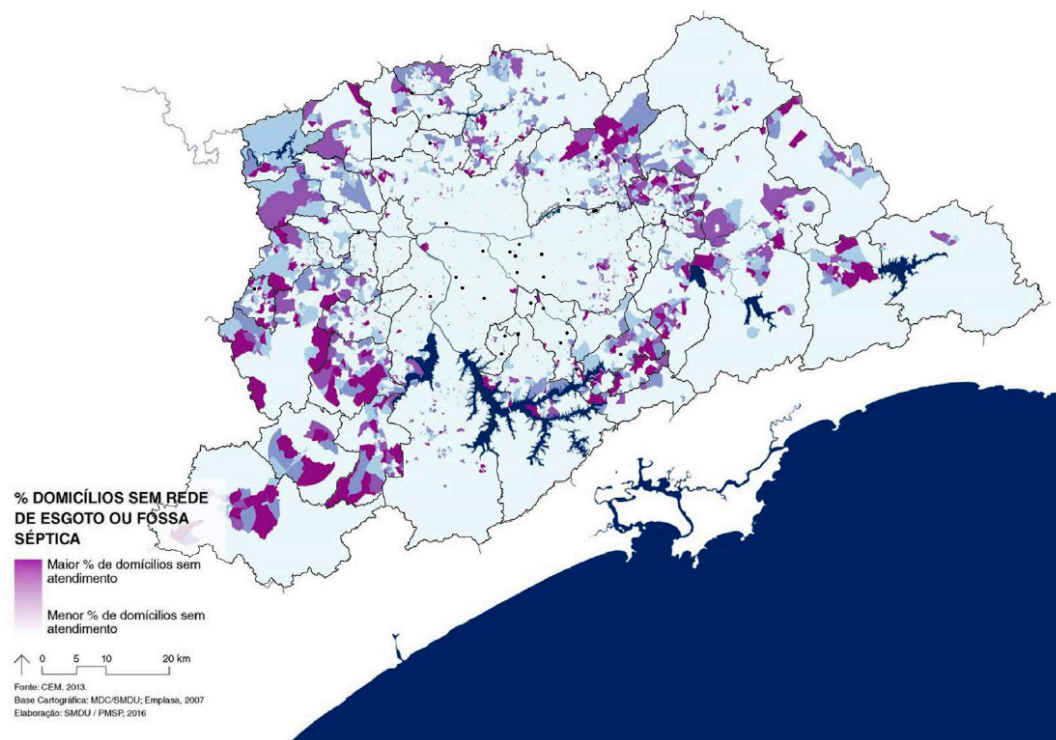
Paralelo a isso, na 2ª Revisão Tarifária ocorrida no início deste ano, a agência reguladora ARSESP incluiu no ciclo tarifário (2017-2020) um componente financeiro a ser repassado aos fundos municipais, com limite regulatório de 4%. Considerando que apenas o município de São Paulo possui a lei específica que regulamenta o fundo (FMSAI), a proposta tarifária gera, além de um aumento real de receita para a SABESP, um subsídio cruzado entre os municípios, numa estrutura em que os municípios menores estarão contribuindo via tarifa para investimentos feitos na capital, ampliando o desenvolvimento espacial desigual em escala metropolitana e estadual.

Mapa 1 – Abastecimento de Água na Região Metropolitana



Fonte: CEM, 2013 Elaboração: SMDU – PMSP, 2016

Mapa 2 – Esgotamento Sanitário na Região Metropolitana



Fonte: CEM, 2013 Elaboração: SMDU – PMSP, 2016

Os mapas 2 e 3, apresentados acima, apresentam uma espacialização da provisão de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Região Metropolitana de São Paulo. Fica evidente que as áreas de maior déficit de infraestrutura de saneamento básico estão nos municípios que compõe a Região Metropolitana. A estrutura tarifária, dessa forma, acaba ampliando o desenvolvimento espacial desigual em escala metropolitana e estadual.

As sessões anteriores do presente artigo visaram caracterizar o histórico da privatização do setor da política de saneamento ambiental, bem como demonstrar como se deu o processo de reestruturação da SABESP, baseado nos ideais neoliberais, transformando a lógica do fundo público – e o *antivalor* – para uma lógica financeirizada e corporativa que gera valor e prioriza o lucro de seus respectivos acionistas. Além disso, buscou-se identificar os dispositivos financeiros da governança corporativa adotada pela SABESP como um ponto de inflexão para uma nova forma de penetração da lógica financeira na política pública, mais especificamente através do convênio entre o Município e o Estado de São Paulo. Por fim, pode-se notar que o modo de regulação estabelecido pela última revisão tarifária aprofunda ainda mais o desenvolvimento desigual entre a capital paulista e os demais municípios da Região Metropolitana, no que se refere à provisão de infraestruturas de saneamento ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M. *Shareholder value and corporate governance: some tricky questions.*

Economy and Society, Volume 29, 2000

ALLEN, J; PRYKE, M. *Financializing household water: Thames Water, MEIF, and “ring-*

fenced” politics. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6, p. 419 –

439, 2013

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*, 2017

COSTA, Heloisa S. M. *A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas*. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA J. G. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços, e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008

HENRIQUE, Savio Mourão. *A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social*.

INSTITUTO SOCIOAMBENTAL. *Mananciais: uma nova realidade?* São Paulo, 2008

INSTITUTO SOCIOAMBENTAL. *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais* São Paulo, 2008

JESSOP, Bob; PECK, Jamie; TICKELL, Adam. *Retooling the machine: economic crisis, state restructuring, and urban politics. The urban growth machine: Critical perspectives two decades later.*, p. 141-159, 1999.

KLINK, Jeroen / SOUZA, Marcos B. *Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro*. Caderno Metrôpoles, 2017

LAZONICK, W., O'SULLIVAN, M. (2000) 'Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance', *Economy and Society*, 29(1): 13-35.

OLIVEIRA, Francisco. *O surgimento do Antivalor: Capital Força de Trabalho e Fundo Público*. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 22, p. 8-28, 1988.

PAULANI, L. M. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual real à luz da história*. México: Logros e Retos del Brasil Contemporâneo, UNAM, 24 a 26 de Agosto de 2011.

ROYER, Luciana O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2014

KLINK, Jeroen / SOUZA, Marcos B. *Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro*. Caderno Metrôpoles, 2017

SWYNGEDOUW, E. (2009) The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production