

PÚBLICA OU PRIVADA? A SABESP EM UMA ENCRUZILHADA

Flávio José Rocha da Silva

Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente, São Paulo, Brasil.

E-mail: flaviojoserocha@gmail.com

Ana Paula Fracalanza

Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, Brasil

E-mail: fracalan@usp.br

Resumo

Este artigo busca analisar, através de um estudo de caso, como processos de privatização que não se resumem à apropriação total das empresas públicas de saneamento por parte do setor privado estão cada vez mais presentes no Brasil. É cada vez mais comum a indistinguibilidade entre o público e o privado em algumas empresas públicas de saneamento básico, dado que operam tendo uma lógica mercadológica como princípio. Para a realização da análise, descrevemos o caso da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp – com base em artigos científicos que tratam sobre esta temática. Tal empresa existe em regime de Economia Mista e vem sendo criticada pela condução do gerenciamento da crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) por priorizar a lucratividade e o repasse dos dividendos aos seus acionistas privados, mesmo sendo, oficialmente, uma empresa pública. Os resultados da análise apontam que a referida empresa não cumpriu satisfatoriamente o papel de garantir o direito humano à água nas áreas periféricas da RMSP durante a crise hídrica, verificando-se que há um desvio da função na motivação do funcionamento destas empresas, isto é, servir ao público com a oferta de serviços relacionados a saneamento básico, inclusive para as populações socioambientalmente vulneráveis.

Palavras-Chave: Privatização da Água, Saneamento Básico, Região Metropolitana de São Paulo, Sabesp.

PUBLIC OR PRIVATE? THE SABESP IN A CROSROAD

Abstract

This article aims to analyze through a study case in Brazil how privatization of sewage and sanitation companies does not mean a total transfer to the private sector. It is becoming difficult in many cases to distinguish if some sewage and sanitation companies are either public or private, given the fact that some of them operate having market orientation as a principle. The analysis was done based on scientific articles that focuses on the Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp - which is a mixed capital company and has been criticized for its poor management during the water crises in the Metropolitan Region of São Paulo in the last decade and for prioritizing profit and payment of its stockholders during those crises. The result was that Sabesp did not guarantee the human right to water by not providing enough water in the peripheries of the city and by not respecting the initial motivations for its creation as a public company that was to serve the state of São Paulo population.

Keywords: Water Privatization, Sewage and Sanitation, Metropolitan Region of São Paulo, Sabesp.

¿PÚBLICA O PRIVADA? LA SABESP EM UNA ENCRUCIJADA

Resumen

Este artículo busca analizar, a través de un estudio de caso, cómo los procesos de privatización que no se limitan a la apropiación total de las empresas públicas de saneamiento por parte del sector

privado están cada vez más presentes en Brasil. La indistinguibilidad entre público y privado es cada vez más común en algunas empresas públicas de saneamiento, ya que operan con una lógica de mercado como principio. La análisis é basada en artículos científicos y describimos el caso de la Empresa de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo – Sabesp. Tal empresa existe en régimen de Economía Mixta y fue criticada por gestionar la crisis del agua en la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) por priorizar la rentabilidad y la transferencia de dividendos a sus accionistas privados, aunque oficialmente es una empresa pública. Los resultados del análisis indican que la mencionada empresa no cumplió satisfactoriamente el rol de garantizar el derecho humano al agua en las zonas periféricas de la RMSP durante la crisis hídrica, comprobándose que existe un desvío de la función en la motivación de la operación de estas empresas. Es decir, atienden al público ofreciendo servicios relacionados con el saneamiento básico, incluso para poblaciones en situación de vulnerabilidad socioambiental.

Palabras claves: Privatización del Agua; Saneamiento; Región Metropolitana de São Paulo; Sabesp

Introdução

A crise hídrica, mais bem compreendida como crise de abastecimento de água na região Metropolitana de São Paulo (RMSP), vivenciada entre os anos de 2014 e 2016, trouxe o debate sobre a questão da gestão da água para a cidade mais importante do Brasil, São Paulo. A urgência para a discussão sobre este tema revela que o direito à água ainda não é priorizado em muitas cidades brasileiras. Fracalanza e Freire (2015, p. 471) nos lembram que “Na legislação brasileira, a água é considerada um bem de domínio público, sendo direito de todos. Neste caso, todos devem preservá-la e, sendo um bem necessário e essencial à vida, todos têm direito a seu uso”. É nesta última afirmação que destacamos a falha do setor público em cumprir com a sua obrigação em relação a este direito, principalmente para com os mais vulneráveis socioeconomicamente, quando não garantem o acesso à água de forma contínua, como tem acontecido em algumas áreas da RMSP (a RMSP pode ser visualizada na Figura 1). Para as mesmas autoras (2015, p. 465),

A diferença no acesso à água por parte da população pode ser considerada como caso de injustiça ambiental, quando grupos de população socioeconomicamente excluídos e de mais baixa renda sofrem problemas decorrentes de água em piores condições de qualidade, ou ainda em quantidade menor, do que aqueles que mais contribuem para o consumo do bem comum.

Nas últimas décadas representantes dos governos brasileiros vêm delegando ao setor privado a administração deste serviço. Uma das justificativas é que a iniciativa privada terá maior competência e aportes financeiros para lidar com esta área e promover a sua expansão no Brasil (SILVA, 2019). Foi com a defesa de que a iniciativa privada poderá universalizar o serviço de saneamento em nosso país que o Senado brasileiro aprovou a Lei

Nº 14.026¹, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento², em junho de 2020. Tal lei facilita a concessão dos serviços públicos de saneamento às empresas privadas e confere novos poderes à Agência Nacional de Águas - ANA - que passa a ser chamada de Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Figura 1: Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo. Acessível em <https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/institucional/quem-somos/sao-paulo.fss>

É preciso ressaltar que a privatização do abastecimento de água no Brasil gera controvérsias e discussões em vários campos da sociedade. Queremos corroborar a afirmação de Siqueira (2005, p. 38) que afirma que “Quando se menciona a privatização

¹Confira a Lei Nº 14.026/2020 no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm?fbclid=IwAR3tuB1pfVHY3-aGQ0l_iZqw-53522EshazIBs1dVT78a1j44Cqts7E1fa0

² Não é a intenção do artigo a análise da Lei Nº 14.026/2020, mas cabe observar que há muitos questionamentos no campo jurídico sobre o Novo Marco do Saneamento Básico. Sugerimos como leitura artigos publicados no sítio eletrônico do Observatório do Saneamento Básico – ONDAS – no link <https://ondasbrasil.org/?s=novo+marco+>

não se trata aqui da apropriação direta dos mananciais e dos sistemas de produção e de distribuição de água”. Afinal, como afirma Bakker (2007) existem vários modelos de privatização e estes não se traduzem na tomada total da empresa estatal de saneamento por parte de grupos econômicos privados, desfazendo a crença no padrão tradicional de privatização. Neste sentido, amplia-se o número de grupos econômicos privados nacionais e transnacionais administrando empresas estatais de saneamento no Brasil, seja através de Parcerias Público-Privadas – PPPs, Economia Mista ou de outras formas.

O cenário da administração das águas brasileiras ganha atores privados em um palco antes dominado apenas pelo setor público estatal. De acordo com o *Panorama da Participação Privada no Saneamento 2021* (ABCONSINDICON, 2021), publicado conjuntamente pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON – e pelo Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – SINDCON, 389 municípios brasileiros têm contratos com o setor privado na área do saneamento³, comparado com 322 no ano de 2018⁴. Esse aumento de concessões e o seu resultado ainda carece de estudos mais aprofundados. Para alguns, como Castro (2013), a eficiência econômica está acima da equidade no acesso à água, o que modifica a relação entre a organização/empresa e os cidadãos atendidos que passam a ser clientes. O acesso passa, então, a ser mediado não pelo direito à água, mas pelo poder de compra da mesma quando há privatização neste setor.

A administração do abastecimento de água por empresas privadas não é uma novidade no mundo e nem mesmo no Brasil, pois como revela Swyngedouw (2004, p. 34) “Desde o começo do sistema de águas urbanas, eles têm sido caracterizados pelas mudanças de configuração nas participações relativas do público e do privado”. Esta alternância entre os domínios público e privado já aconteceu no abastecimento de água em São Paulo, como revelam Corrêa e Alvim (1999, p. 117),

Com relação à água, em 1903 a cidade era servida pelas antigas adutoras da Cantareira e do Ipiranga. A primeira, Companhia Cantareira de Águas e Esgoto, era uma empresa privada, fundada em 1878 por empresários brasileiros, que contrataram engenheiros ingleses para desenvolver o projeto, visando resolver o problema de abastecimento de água, já difícil

³A legislação brasileira caracteriza o saneamento básico pelo abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, coleta de resíduos sólidos e drenagem. O foco das referidas organizações são os dois primeiros Confira em <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-APRESENTACAO.pdf>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

⁴ Confira em <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/04/PANORAMA-PDF-FINAL.pdf>. p. 20.

durante o século XIX. Em 1887, a Companhia contava com 5 mil ligações de água, o que podia ser considerado um grande passo em relação ao caos na época em que começou a atuar em São Paulo.

Mais tarde o setor privado voltaria a protagonizar experiências como as do início daquele século, em município paulista. “Em 1953 foi rescindido, por total ineficiência, o contrato com a City of Santos, empresa que conseguira sucatear, nos vinte anos em que operou nessa cidade litorânea, as excelentes instalações projetadas pelo engenheiro Saturnino de Brito”. (SIQUEIRA, 2005, p. 41). Como é possível perceber, São Paulo repetiu um processo histórico que ocorreu em outros países no campo do saneamento a exemplo da Alemanha, Inglaterra, Suécia e Holanda que tiveram este serviço repassado do setor privado para as municipalidades (BRAADBAART, 2013).

Atualmente, o governo do estado de São Paulo vem anunciando a intenção de privatização da Sabesp de forma total com a justificativa de que somente assim o saneamento básico poderá ser universalizado neste estado. No entanto, o objetivo do artigo é a discussão sobre até que ponto a referida empresa pública de saneamento já opera orientada como se fosse uma empresa privada, não apenas por ser uma empresa de economia mista com quase metade de suas ações no mercado apropriadas pelo setor privado, como será salientado mais à frente, mas por se guiar em suas políticas por um viés mercadológico.

A privatização das empresas de saneamento públicas

É importante ressaltar que diversos são os modelos de privatização da água e que nem sempre o controle das empresas públicas de saneamento é repassado totalmente para as companhias privadas, como acontecia no passado. Ivanildo Hespagnol (2002) sugere que há algumas possibilidades para a presença do setor privado no saneamento básico, mas ressalta a necessidade da regulação por parte do Estado. A seguir é apresentada de forma resumida a classificação do autor, quando:

- Os ativos permanecem sob o poder público.

1-Contratos de serviços: a empresa privada é contratada pelo Estado para prestar um serviço, mas a responsabilidade é do setor público;

2-Contratos de operação: a empresa privada é contratada para ser responsável pela operação e manutenção do sistema, mas a relação com o

consumidor é com o poder público, que também é responsável pelo investimento financeiro no sistema;

3-Contratos de Leasing: a empresa privada aluga as instalações ao setor público e fica responsável pela operação e manutenção. O poder público continua responsável por investir em novos projetos;

4-Contratos de Concessão: o setor privado assume a gestão, operação e manutenção, além de ser o responsável por investir na expansão dos serviços. O poder público continua como proprietário, mas a empresa privada agora é a responsável pelo sistema.

- Os ativos podem ser transferidos em parte ou totalmente para o setor privado.

1-Concessão de Margem: uma empresa ou um consórcio de empresas privadas financia, constrói e opera um sistema com a demanda determinada pelo poder público. Ao fim do contrato, a posse das instalações passa a ser do setor público;

2-Concessão inversa: o poder público financia e constrói o sistema e repassa a operação para o setor privado, com a possibilidade de a empresa privada adquirir o sistema ao fim do contrato;

3-Empresa de Economia Mista: Sociedades Anônimas constituídas pelo poder público e empresas privadas. Pode haver igualdade acionária ou não, e as ações de propriedade dos governos podem ser repassadas para o setor privado paulatinamente;

Privatização Total: venda de todos os ativos ao setor privado.

Bakker (2007, p. 445) considera que a privatização de uma empresa pública de saneamento não se dá apenas quando esta passa a ser controlada totalmente pelo setor privado, mas quando tem uma ou mais características⁵ promovidas por reformas neoliberais, tais como:

1-Desregulamentação: mudanças das estruturas de regulação;

2- Privatização: direito de propriedade;

3-Corporatização: mudança na estrutura organizacional;

4-Mercantilização; alocação de recursos;

5-Comercialização; incentivos ou sanções na performance da empresa;

⁵ Estas características são aqui descritas de forma muito resumida.

6-Descentralização; participação dos usuários;

7-Parcerias Público Privadas – PPPs: mudança na gestão.

Devemos ressaltar, no entanto, que há uma diferença entre empresas privadas locais, que conhecem a realidade onde estão inseridas, e as transnacionais que abordam as dificuldades encontradas com uma receita trazida com soluções importadas de outra realidade, desrespeitando as especificidades do lugar (HUKKA; KATKO, 2013). Também existem cooperativas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água que atuam no setor privado por necessidade ou como uma estratégia política, como é o caso revelado por Hukka e Katko (2013, p. 230) “Uma forma diferente de entidade cooperativa foi implementada no País de Gales, quando, em maio de 2001, a empresa pública sem fins lucrativos Glas Cymru adquiriu uma companhia privada, a Welsh Water (Dwr Cymru).” Deste modo, a questão da privatização do saneamento ganha contornos cada vez mais complexos.

Neste sentido, destaca-se o enfoque mercadológico crescente de empresas públicas de saneamento básico em substituição ao atendimento do cidadão configurando casos de injustiça ambiental⁶ (CASTRO, 2013; FRACALANZA; FREIRE, 2015). Castro (2013), questiona a indistinguibilidade entre o público e o privado cada vez mais comum neste setor. Para este autor (idem, p. 64),

(...) muitas companhias de serviços públicos são hoje indistinguíveis de entidades privadas, uma vez que seus objetivos principais também passaram a ser a maximização dos lucros, a ampliação dos negócios (por exemplo, pela aquisição de fornecedoras em outros países, nos quais elas efetivamente operam como empresas multinacionais), e até a acumulação privada (por exemplo, pela oferta de ações em mercados privados de capital). O cidadão foi substituído pelo cliente como sujeito formal dos serviços e, em casos extremos, essas fornecedoras de serviços públicos tornam-se mais receptivas aos requerimentos dos investidores privados do que aos de seus próprios usuários.

A privatização dos serviços de saneamento básico depende de diversos fatores. Em um contexto de globalização da economia, são levadas em conta as questões políticas, jurídicas, econômicas, pressões de organismos internacionais e, até mesmo, a cultura local. Cada uma delas vai definir o tamanho e o modelo de transferência de poder das empresas de saneamento básico do setor público para o setor privado, reconfigurando as formas de

⁶ Injustiça ambiental neste caso está associada à “dificuldade e desigualdade no acesso à água, em que a população de mais baixa renda, que menos contribui com o consumo de água, que menos gera lixo é aquela que tem menor acesso ao saneamento básico, seja abastecimento em quantidade e regularidade de água, em coleta de esgotos ou mesmo de lixo” (FRACALANZA; FREIRE, 2015, p.474).

apropriação das mesmas. Swyngedouw (2013, p. 88) defende que uma das novas estratégias das elites mundiais da água atualmente é

(...) um distanciamento do controle direto através da liquidação de ativos e uma financeirização dos serviços públicos, mantendo os fluxos globais de investimento a uma certa distância do processo efetivo de prestação de serviços, mas, ainda assim, garantindo sua operação de acordo com a lógica de mercado.

Na corrida pelo “ouro azul”, os investidores buscam novos mercados (BARLOW; CLARKE, 2003). O que era um pequeno negócio, foi identificado pelas transnacionais como um alvo lucrativo (DOMINGUEZ; ACHKAR; FERNANDEZ, 2015). Para crescer neste setor, são necessárias mudanças jurídicas que atravancam este avanço. A aprovação de leis que facilitam a mercantilização da água no Brasil vem acontecendo nas últimas décadas e fortalecem o crescimento do Mercado da Água (SILVA, 2019), como a exemplo da alteração do Marco Legal do Saneamento pela Lei Nº 14.026/2020.

Cabe considerar que a expansão da privatização dos serviços de abastecimento de água se faz em um contexto neoliberal, no qual há a operação e o controle dos setores de infraestrutura, incluindo o saneamento básico, por grupos econômicos que buscam novos mercados, como o brasileiro (TUROLLA, 2009). Argumentando que o Estado não tem capacidade para investir na necessária expansão do saneamento, propaga-se que o setor privado poderá fazê-lo de forma eficaz (SILVA, 2019). Britto e Rezende (2017, p. 558). afirmam que “Na lógica neoliberal, a melhor maneira de assegurar essa eficiência é através de uma política de preços adequada e de gestores capazes de aplicá-las: as empresas privadas”. No Neoliberalismo, não apenas a água está a serviço da atividade produtiva, mas ela própria torna-se produto (IORIS, 2009) a ser vendido por uma empresa como outro qualquer. Segundo Heller e Castro (2007, p. 285),

A visão empresarial aplicada aos serviços de saneamento é coerente com as tentativas de substituir o princípio desses serviços como direito social da cidadania, e que portanto devem responder aos interesses e demandas sociais, por princípios mercantis, em que o ator interpelado é o(a) o consumidor(a) ou o cliente, e não o(a) cidadão(ã) portador(a) de direitos, ou seja, valorizando a ponta da oferta em detrimento da visão da demanda pelos serviços subordinando as necessidades sociais aos requerimentos de eficiência empresarial.

Porém, há os que defendem a privatização dos serviços de saneamento, a exemplo de Rouse (2013), destacando não apenas a sua eficiência, mas apontando outros fatores como os que resumimos abaixo:

- 1- O setor público também adota estratégias de mercado para melhorar o desempenho;

- 2- A baixa remuneração no setor público não atrai pessoas de “alto quilate e pode aumentar as práticas corruptas”;
- 3- As empresas privadas têm que obedecer a uma regulamentação;
- 4- O setor privado já está envolvido em ações como o fornecimento de equipamentos, construções de estações de tratamento, etc, e na tomada de empréstimos por parte dos governos para o aumento da infraestrutura de saneamento gerando lucro para os bancos;

Tais argumentos são reforçados por organismos internacionais a exemplo do Banco Mundial (SILVA et al, 2010). Uma questão a ser destacada é que a eficiência no setor privado do saneamento tem como uma das medidas o aumento da lucratividade, enquanto no setor público o que deve demonstrar a sua eficiência é a redução das desigualdades no acesso a este serviço capitaneada por ações que gerem a sua expansão para as populações (BORJA, BERNARDES, 2013). Dada a realidade de carência na área do saneamento no Brasil, é inegável que há muito ainda por fazer para atender as populações, principalmente as que habitam as áreas periféricas e rurais. A questão é se a privatização do saneamento com suas novas configurações responderá a estas necessidades de forma positiva.

Pública ou privada: A Sabesp em uma encruzilhada

Ao se analisar o caso da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp - pode-se ratificar o que afirmam Schapiro e Marinho (2018, p. 1428) ao se referirem àquela empresa: “No limite a Sabesp revelaria um caso de uma privatização funcional, isto é, uma colonização da empresa pelos interesses privados sem que tenha havido uma mudança estrutural de controle”. Esse fato se dá em ações de como a empresa prioriza o repasse de dividendos para os seus acionistas privados, por exemplo. Para os mesmos autores (2018, p. 1433),

Nas estatais de capital misto, existe um objetivo de política pública que leva o Estado a atuar diretamente como empreendedor, mas ao mesmo tempo estas empresas também precisam lidar com o fato de que possuem acionistas privados, que são titulares de uma legítima expectativa de obter resultados positivos.

Empresa de Economia Mista desde a sua fundação autorizada pela Lei Estadual Nº119, de 29/06/1973. Na década de noventa a Sabesp entra no mercado de ações e, segundo Pereira e Moggi, (2001, p. 72) “A partir de 1996, as ações da Sabesp passam a ser negociadas pela Bovespa.” Ela tem 51% das ações pertencentes ao governo paulista e 49% negociadas em bolsas de valores (sendo 24,5% na Bovespa e 24,5% na NYSE), e foi a primeira empresa do setor de saneamento público no Brasil a abrir o seu capital na bolsa de

Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n. 3, v. 45, p. 68-84, set-dez/2023.

ISSN: 2176-5774

valores. “A companhia está listada na Bolsa de Valores de São Paulo, no Novo Mercado, com 49,74% de *free-float* e tem emitido séries de *American Depositary Receipts* (ADRs) lastreados em ações na Bolsa de Nova York, desde 2003”. Como revelam Schapiro e Marinho (2018, p. 1440). Este fato vai ao encontro do que afirma Rose (2013, p. 199): “Na tentativa de melhorar o desempenho dos serviços de água, é muito mais comum os países e cidades criarem companhias estatais de água que funcionam segundo as leis de gestão empresarial do setor privado – as chamadas empresas públicas societarizadas”.

Segundo informa a Sabesp em seu sítio eletrônico⁷, atualmente ela é responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de 375 municípios do Estado de São Paulo, atendendo a mais de 28,6 milhões de pessoas com o fornecimento de água e 24.9 milhões de pessoas com a coleta de esgoto. Ainda segundo Peixoto (2013, p. 523), “A Sabesp é a única que presta serviços de água e esgoto em todos os municípios onde têm delegação”. Britto e Rezende (2017, p. 566) acrescentam ainda sobre esta empresa que,

A participação privada também se faz presente em projetos nas metrópoles, como a PPP entre a Sabesp e a CabSpat (empresa formada pela Galvão Engenharia S.A. e pela Companhia Águas do Brasil), dos sistemas Alto Tietê e São Lourenço, em São Paulo, para a ampliação da produção de água;

Desse modo, pode-se afirmar que, embora haja grande influência do capital privado, a Sabesp difere de outras empresas públicas de saneamento repassadas à iniciativa privada por meio de concessões, pois as operações da empresa seguem, conforme exposto, uma lógica mercadológica, mesmo estando sob o controle estatal. Algo que se torna cada vez mais comum neste setor.

No tocante à regulação da Companhia estatal, esta é realizada pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP – em um tipo de relação em que se impõe conflito de interesses, já que representantes de uma instituição do estado regula as suas ações. Vargas (2005) observa que a regulação por parte do estado objetiva ser um mecanismo para incentivar a redução dos custos e das taxas de serviço, inibindo as tentativas de abusos da empresa detentora do monopólio. Segundo descrevem José, Moraes e Hollnagel (2018, p. 109),

As agências reguladoras possuem estrutura colegiada de decisão com competência para normatizar, disciplinar e fiscalizar a prestação de bens e serviços públicos, por agentes econômicos públicos e privados, em

⁷Confira estes e outros dados sobre a Sabesp em <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=505>. Acessado em 03 de novembro 2021.

diversos campos da atividade econômica, mantendo vínculo com a Administração Central, porém de forma autônoma.

O conflito de interesses entre regulador e regulado se fez presente, por exemplo, durante a crise de abastecimento de água pela qual passou a Região Metropolitana de São Paulo na década passada, quando diante da diminuição do consumo por motivo de racionamento de água ordenado pela ARSESP para resguardar os mananciais que abastecem a região, houve uma solicitação de reajuste nas tarifas por parte da Sabesp àquela Agência Reguladora⁸ no ano de 2015. Schapiro e Marinho (2018, p. 1441) destacam sobre este fato que, “O pleito da Sabesp foi atendido e a ARSESP autorizou, por meio da Deliberação N° 561/2015, a cobrança de uma tarifa extraordinária, no percentual de 6,9154%, com a finalidade de prover o reequilíbrio econômico da empresa”. Mais uma vez se pode observar a orientação mercadológica da Companhia, se considerarmos que, durante este mesmo período, houve uma alta remuneração dos acionistas da Sabesp. Os mesmos autores (2018, p. 1444) ressaltam que “O exame de seus balanços societários revela que a margem de dividendos pagos pela companhia foi sempre superior aos 25% (vinte e cinco por cento)”.

Outro fato que chamou a atenção foi a existência da “demanda firme”⁹ para alguns clientes, principalmente grandes empresas, enquanto parte da população passava por situações de desabastecimento¹⁰. Uma das questões com as empresas de saneamento como a Sabesp é: por que incentivar a venda de água¹¹ quando há uma crise hídrica? Ao comentarem a demanda firme, Buckeridge e Ribeiro (2018, p. 16) questionam:

Por exemplo, qual teoria econômica fundamenta a oferta de um produto escasso, a preço mais baixo que o pago pela população em geral, a empresas que têm uma elevada necessidade de recurso hídrico? A falta de resposta a essa pergunta decorre da gestão privada na água da RMSP, na qual decisões políticas acabaram privilegiando a remuneração de acionistas em vez de aumentar o fluxo de investimentos para as obras de infraestrutura, fundamentais para permitir a integração de reservatórios.

⁸ Confira a deliberação da ARSESP sobre o reajuste de 6.9154% em plena crise hídrica em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=284250>. Acesso em 21 de dezembro de 2021.

⁹ Na demanda firme, a tarifa é reduzida para os contratantes que assumem o compromisso pelo pagamento por volume mínimo mensal. Confira matéria de 2015 do portal de notícias A Pública com denúncias sobre a demanda firme em <https://apublica.org/2015/03/agua-destinada-a-empresas-pela-sabesp-aumenta-92-vezes/>. Acesso em 09 de outubro de 2020.

¹⁰ Representantes da Sabesp (2017, 41) alegam que “A partir de determinado volume, de água e esgoto, tem concorrência com caminhão pipa, com poço, com outras fontes. Se está no regime de concorrência, deixou de ser tabelado.”

¹¹ A Sabesp também presta outros serviços, a exemplo do esgotamento sanitário. No entanto, o foco deste artigo é o abastecimento de água feito pela referida empresa.

Fatos como este revelam que empresas públicas de saneamento com Capital Misto, como é o caso da Sabesp, necessitam considerar as expectativas dos acionistas privados ao mesmo tempo em que devem responder às necessidades do setor para o qual foram criadas. Quando a primeira expectativa é respondida como prioridade (aumento das tarifas ou o direcionamento dos lucros da empresa para seus acionistas pela distribuição dos dividendos e não para a expansão dos serviços) isso pode dificultar o acesso à água por parte da população menos favorecida economicamente. Como bem lembram Hall e Lobina (2013, p. 161), “Os mais pobres, que costumam ser os que mais necessitam da ligação à rede de esgotos, são os que menos tendem a poder custeá-la”. Uma realidade bem conhecida nas periferias da RMSP.

Desse modo, os exemplos acima demonstram que, quando setor regulador e setor regulado estão ligados por uma rede de interesses, como no caso analisado, a prestação de serviços de abastecimento de água para a população pode sofrer interferência dificultando seu fornecimento e alterando seu acesso em quantidade para setores específicos da população.

É importante notar que durante a crise hídrica vivenciada na RMSP o governo estadual paulista foi colocado como o principal responsável pela má gestão da água e vários setores sociais questionaram a capacidade da Sabesp de cumprir a obrigatoriedade com esta política pública (SCHAPIRO; MARINHO, 2018). No entanto, pouco se atentou para o fato de que 49% da empresa está em poder da iniciativa privada e que esta outra parte também deve ser responsabilizada pelos sucessos e fracassos das ações implementadas pela empresa.

Considerações finais

Modelos de privatização são diversos e tomam novas formas de acordo com as necessidades locais ou as operações políticas e econômicas possíveis, dado que o capital internacional transita cada vez mais facilmente entre as fronteiras geográficas. O nosso objetivo é analisar se a Sabesp se enquadra em uma das formas de privatização, mesmo sendo oficialmente propriedade do estado de São Paulo.

O modelo de Economia Mista presente na Sabesp demonstra que o viés mercadológico exerce grande influência nas decisões tomadas pelos representantes desta empresa, dificultando a universalização da prestação de serviços de abastecimento de água

e esgotamento sanitário na RMSP, ou seja, de modo equitativo, e atendendo a toda a população, objetivo primordial de uma empresa pública deste setor. A negação do direito à água tem consequências na garantia de vários outros direitos, a começar pela qualidade da saúde da população.

A privatização completa não interessa ao mercado, já que dada a complexidade do “produto água”, uma crise pode gerar protestos por parte da população atingida como que aconteceram na Bolívia no ano 2000¹², com consequências políticas que podem afetar os lucros da empresa. Assim, modelos como as PPPs ou a Economia Mista serão cada vez mais frequentes no Brasil e “aceleraram ainda mais a modificação nas fronteiras entre os setores público e privado no gerenciamento da água em favor do último”. (SWYNGEDOUW, 2004, p. 36).

A Lei Federal Nº 14.026/20, o chamado Novo Marco Legal do Saneamento, pode acelerar ainda mais o processo de hibridização das empresas públicas de saneamento no Brasil. É inegável que o setor privado se faz cada vez mais protagonista na administração da oferta do saneamento já há alguns anos em alguns municípios, fato que tende a se repetir em outras regiões metropolitanas brasileiras com a aprovação desta nova lei. Se antes havia privatização da água, mas a jurisdição brasileira a dificultava, atualmente ela vem se tornando uma política de Estado e protegida por leis, fazendo com que, em muitos casos, o poder público não seja aquele que assegura este direito humano fundamental para as populações menos favorecidas.

Concluimos que a Sabesp está marcada por uma orientação mercadológica a exemplo de empresas privadas do mesmo setor, o que descaracteriza a sua função primordial de serviço ao público na distribuição de água e esgotamento sanitário, prejudicando os setores mais vulneráveis economicamente daquele estado da federação não atendidos com um direito humano fundamental.

Bibliografia

ABICONSINDICON. Panorama da participação privada no Saneamento 2018. Brasil. 2018. Disponível em <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/04/PANORAMA-PDF-FINAL.pdf>. Acesso em 21 de dezembro de 2021.

¹² Sobre a Guerra da Água na Bolívia há uma ampla literatura. Confira, por exemplo, Los ritmos del Pachakut (AGUILAR, 2008).

ABICONSINDICON. Panorama da participação privada no Saneamento 2020. Brasil. 2020. Disponível em <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-APRESENTACAO.pdf>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

AGUILAR, Raquel Gutiérrez. Los ritmos del Pachakut. La Paz: Textos Rebeldes. 2008.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. Ouro azul. São Paulo: M Books Editora, 2003.

BAKKER, Karen. The “Commons” versus the “commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode: a radical journal of geography*. Canada. Volume 39. Issue 3. 2007. p. 430-455. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x>

BORJA, Patrícia Campos; RICARDO, Silveira Bernardes. Avaliação de políticas públicas de saneamento no Brasil. In HELLER, Leo; CASTRO, J. E. (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 525-541.

BRAADBAART, Okke. A transferência Norte-Sul do paradigma da água canalizada: o papel do setor público nos serviços de água canalizada. In HELLER, Leo; CASTRO, J. E. (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p.116.134.

BRITTO, Ana Lucia. Tarifas sociais e justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. In CASTRO, J. E; HELLER, LEO; MORAIS, Maria da Piedade. (Editores). Em O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. Brasília; IPEA. 2015. p. 209-225. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150505_web_o_direito_a_agua.pdf

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. Em *Cadernos Metrôpole*. São Paulo . V. 19. N. 39. maio/ago. 2017. p. 557-581. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>.

BUCKERIDGE, Marcos.; RIBEIRO, Wagner Costa. Uma visão sistêmica das origens, consequências e perspectivas das crises hídricas na Região Metropolitana de São Paulo. Em Buckeridge, M. e Ribeiro, W. C. Em Livro Branco da água. A crise hídrica na Região metropolitana de São Paulo em 2013-2015: Origens, impactos e soluções. Instituto de Estudos Avançados - Universidade de São Paulo: São Paulo. 2018. p. 14 - 21. Acessível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/ebooks/livro-branco-da-agua>

CARVALHO, Alba Marinho Pino de; BAPTISTA, Maria Manuel; CARVALHO, Maria Michol Pinho de; GRAÇA, Irene Menezes. Estado e políticas Públicas Brasil e Portugal: novas configurações. Desafios do presente. . *Revista de Políticas Públicas*. São Luís. V. 14. 2012. p. 233-256. Acessível em <http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/405/810>

Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n. 3, v. 45, p. 68-84, set-dez/2023.

ISSN: 2176-5774

CASTRO, Jose Esteban. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 53-75.

CHECCO, Guilherme Barbosa. Análise de gestão hídrica em São Paulo à luz do referencial de Joan Subirats. Revista de Políticas Públicas. V. 21 N. 2. p. 939-957. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n2p939-957>

CORRÊA, Dora Shellard; ALVIM, Zuleika M. F. A água no olhar da história. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo. 1.999.

DOMINGUEZ, Ana; ACHKAR, Marcel; FERNANDEZ, Gabriela. As estratégias da sociedade frente aos processos de privatização da água: conquistas e desafios no Uruguai. In Castro, Jose Esteban.; Heller, Leo; Moraes, Maria da Piedade. O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. Brasília: IPEA. 2015 p. 193-208. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150505_web_o_direito_a_agua.pdf

FRACALANZA, Ana Paula; FREIRE, Thais Magalhães. Crise da água na região metropolitana de São Paulo: injustiça ambiental, privatização e mercantilização de um bem comum. Revista GeoUSP: espaço e tempo. Volume 19. Nº3. 2015. p. 468-478. <http://orcid.org/0000-0001-9289-0028>

HALL, David; LOBINA, E. Lobina. Políticas públicas e financiamento de sistemas de esgotos. In HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 156-178.

HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental. Vol. 12. Nº 3 jul/set.. 2007. p. 284-295. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522007000300008>

HELLER, Leo et al. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. In HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 483-501.

HESPANHOL, Ivanildo. Água e saneamento básico: uma visão realista. Em REBOUÇAS, Aldo da cunha; Benedito, BRAGA; José Galizia, TUNDISI. Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. 2002. p. 429-304.

HUKKA, Jarmo J; KATKO, Tapio S. Paradigma alternativo: o papel das cooperativas e das autoridades locais. In HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban (Orgs.). Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 214-237.

IORIS, Antônio.: Desenvolvimento nacional e gestão de recursos hídricos no Brasil. Revista Crítica de Ciências Sociais. 2009. p. 23-41. <https://doi.org/10.4000/rccs.329>.

JOSÉ, Fabio; MORAES, Francisca Cândida Candeia de; HOLLNAGEL, Heloísa Candia. Políticas Públicas de Saneamento Básico no Estado de São Paulo. *Revista Internacional de Debate da Administração Pública* V. 3, N. 1. Jan. Dez. 2018. p. 104-121. Disponível em <https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/1293>.

PAZ, Mariana Gutierrez Arteiro da; FRACALANZA, Ana Paula; ALVES, Estela Macedo; SILVA, Flávio José Rocha da. Os conflitos das políticas da água e do esgotamento sanitário: que universalização buscamos? *Estudos Avançados*. V. 35 N. 102. May-Aug 2021. p. 193-208 DOI:<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35102.012>

PEIXOTO, João Batista. Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil. In HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban (Orgs.). *Política pública e gestão de saneamento*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 502-524.

PEREIRA, Maria Isabel; MOGGI, Jair. *Sabesp: rumo ao futuro*. São Paulo; Pioneira. 2001.

ROUSE, Michael. Paradigma centrado no papel do setor privado In HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban (Orgs.). *Política pública e gestão de saneamento*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 196-213.

SABESP. *Legados da crise hídrica*. São Paulo: BB Editora. 2017.

SCHAPIRO, Mario Gomes; MARINHO, Sarah Morgana Matos. Conflito de interesses nas empresas estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp. *Revista Direito & Praxis*. Rio de Janeiro. Vol. 9, N. 3, 2018. p. 1424-1461. <https://orcid.org/0000-0002-6762-2731>.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO. *A água no olhar da história*. São Paulo; Secretaria do Meio Ambiente. 1999.

SILVA, Jairo Bezerra; GUERRA, Lemuel Dourado; IORIS, Antônio; FERNANDES, Marcionila. A crise hídrica global e as propostas do Banco Mundial e da ONU para seu enfrentamento. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN – Cronos*. V. 11 N. 2. 2010. p. 120-140. Acessível em <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/2159>

SILVA, Hélio. Comunicação, informação e a gestão do uso consciente da água. In Dowbor, L. e Tagnin, R. A. (Orgs.). *Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade*. São Paulo: Editora Senac. 2005. p. 161-172.

SILVA, Flávio José Rocha da. De Collor a Temer: um breve itinerário da privatização da água no Brasil *Revista Cronos*, v. 20, n. 2, p. 71-87, 10 ago. 2019.

SIQUEIRA, José Eduardo de Campos. Ideologia da água e privatização dos serviços de saneamento. In Dowbor, L. e Tagnin, R. A. (Orgs.). *Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade*. São Paulo: Editora Senac. 2005. p. 37-46.

SWYNGEDOUW, Erik. Privatizando H2O: transformando águas locais em dinheiro global. *Revista Brasileira de Estudos urbanos e Regionais*. V. 6, N.1. Maio. 2004. p. 33-53. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n1p33>

_____. Águas revoltas. In Heller, L. e Castro, J. E. (Orgs.) Política pública e gestão de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz. 2013. p. 76-97.

TUROLLA, Frederico A. Internacionalização das empresas de saneamento. In Oliveira, Gesner; SCAZUFCA, Pedro. A economia do saneamento no Brasil. Singular: São Paulo. 2009. p. 141-166.

VARGAS, Marcelo Coutinho. A “privatização” do saneamento básico no Brasil: riscos ou oportunidades? In Dowbor, L. e Tagnin, R. A. (Orgs). Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade . São Paulo: Editora Senac. 2005. p. 121-136.

Recebido em: junho de 2022
Aceito em: dezembro de 2023