

Lucas Hungaro
Renan P. Almeida

Austeridade fiscal, financeirização e saneamento urbano

notas preliminares a um debate necessário

Resumo

Este artigo articula o déficit histórico da provisão de serviços de saneamento à financeirização do setor e à sua expressão em um caso empírico no contexto recente de austeridade fiscal. Essas notas preliminares, que podem ilustrar um processo potencialmente generalizável ao Brasil, baseiam-se no caso da companhia COPASA-MG. Para tanto, foram mobilizadas literaturas que discorrem a respeito de austeridade; financeirização; finanças públicas locais e saneamento básico, além de uma análise de dados de mercado da COPASA-MG. Esses dados são fornecidos por relatórios trimestrais abertos disponibilizados pela própria companhia, possibilitando estender a metodologia para outros estudos de casos. Os resultados dessa análise preliminar trazem evidências de como a austeridade fiscal, aliada ao avanço da financeirização, pode estar contribuindo para uma diminuição nos investimentos no setor de saneamento, embora as empresas estatais sejam lucrativas e tenham disponibilidades financeiras próprias para avançar na universalização dos serviços.

Austeridade

Financeirização

Água e esgoto

Finanças públicas locais

Abstract

This article articulates the historical deficit in the provision of water and sewage services, the financialization of these sectors and its expression in an empirical case given the recent context of fiscal austerity. These preliminary notes, which may illustrate a process potentially generalizable to Brazil, are based on the case of the company COPASA-MG. To this end, we drawn from literatures that discuss austerity; financialization; local public finances and basic sanitation, as well as an analysis of market data from COPASA-MG. These data are provided by open quarterly reports made available by the company, making it possible to extend the methodology to other case studies. The results of this preliminary analysis provide evidence of how fiscal austerity, combined with the advancement of financialization, may be contributing to a decrease in investments in these sectors, although state-owned companies are profitable and have enough financial resources to advance the universalization of services.

Austerity

Financialization

Water and sanitation

Local public finance

INTRODUÇÃO

A recessão econômica dos países centrais a partir dos anos 1970, com a profunda mudança no modo de atuação do Estado, fez com que houvesse uma mudança nas relações entre setor público e setor privado no campo do saneamento básico urbano. A ascensão do chamado neoliberalismo marcou uma redução da participação do setor público na provisão de serviços essenciais à população *pari passu* às privatizações e ao crescimento do setor financeiro em relação aos demais setores (KLINK; EMPINOTTI; AVERSA, 2020; SWYNGEDOUW; KAIKA; CASTRO, 2016). Essa crise se estendeu pela periferia do mundo capitalista a partir dos anos 1980, levando a América Latina e o Brasil à chamada “década perdida”. Nesse contexto, “a crise econômica levou a crescentes dificuldades orçamentárias para os governos nacionais e, por vezes, para os locais, resultando na redução de despesas com serviços públicos, incluindo aí os serviços de saneamento” (BRITTO; REZENDE, 2017). Segundo as autoras, o aumento da participação privada na prestação dos serviços e o desenvolvimento de uma gestão orientada por uma lógica de negócios ou de mercado, em consonância com as estratégias para geração de lucro, são aspectos comuns nesse período. A (i)lógica de corte de gastos e investimentos públicos se abateu sobre várias escalas geográficas, tendo efeitos severos sobre a vida nas cidades e afetando pactos federativos (LOBAO et al., 2018; PECK, 2014; THEODORE, 2019). A partir dos anos 1980, a dominância dos mercados financeiros sobre o conjunto da economia e sobre a vida urbana tem sido identificada como um dos fenômenos fundamentais do mundo contemporâneo (KLINK; EMPINOTTI; AVERSA, 2020; KLINK; SOUZA, 2017; KLINK; STROHER, 2017). Aalbers (2015, p. 214) apresenta uma definição abrangente do processo de financeirização:

A 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.

Como se detalhará à frente, este artigo visa investigar alguns aspectos do processo de financeirização no contexto de austeridade fiscal recente dos estados brasileiros e suas possíveis consequências sobre o setor de saneamento básico, a partir do estudo de caso da COPASA (MG), contribuindo com uma agen-

da de pesquisa ainda em construção. A metodologia proposta neste trabalho pode ser estendida para outras empresas deste tipo no país. Vale lembrar que, no Brasil, por saneamento básico, entende-se os serviços de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e coleta de resíduos sólidos. No entanto, o foco principal deste trabalho são os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Lançamos mão de dados econômico-financeiros de uma companhia estatal de capital aberto – a COPASA-MG – para tecer algumas notas sobre uma agenda de pesquisa necessária. Desta forma, dois objetivos – considerações sobre o estudo de caso e apontamentos sobre a agenda de pesquisa – são detalhados a seguir.

SANEAMENTO NO BRASIL: A FALTA DO BÁSICO EM UM BREVE HISTÓRICO

Os primeiros argumentos a favor de se investir em uma estrutura de saneamento básico para uma melhoria na qualidade de vida da população, e como medida profilática para se controlar epidemias, surgiram na Europa do século XIX.

Na Europa oitocentista, a confluência de argumentos sanitários, econômicos e políticos colocaram as ações de saneamento no centro das discussões governamentais e resultaram em importantes intervenções públicas nesse campo, uma vez que foram cientificamente reconhecidas como medidas eficazes no controle das epidemias, graças aos trabalhos de John Snow, Robert Koch, Louis Pasteur e outros. A construção de redes de coleta de esgotos sanitários passou a ser a resposta para as epidemias de cólera e o tratamento das águas de abastecimento, por filtração, receberia também a confirmação empírica da sua eficácia (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

No Brasil, o tema de saneamento básico começou a ganhar espaço em meados do século XIX, por influência da Europa e dos EUA (BRAADBAART, 2013). No Rio de Janeiro, a coleta de esgotos sanitários foi estabelecida antes do suprimento de água às residências. Na segunda metade do século XIX, há uma transição do modo de distribuição coletiva e gratuita de água, o qual era feito por meio de bicas e fontes, para o modo baseado em redes de distribuição (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015). Já no final do século XIX e início do século XX, têm início as reformas urbanas em diversas cidades brasileiras.

Tais reformas incluíam obras viárias, de saneamento básico e de reestruturação da paisagem das cidades (MONTE-MÓR, 2006). Porém, tal processo no país segregou os mais pobres, expulsando-os de áreas centrais para áreas periféricas e beneficiou apenas a elite, sendo dessa forma um processo incompleto no que diz respeito ao bem-estar das classes mais pobres.

Enquanto nos países desenvolvidos a industrialização levou à ampliação das políticas sociais, nos países dependentes, pelo predomínio do interesse econômico e por fatores demográficos, as reformas sanitárias nunca alcançaram os problemas essenciais, especialmente aqueles relacionados à população mais carente, relegada a um plano secundário (REZENDE; HELLER, 2008).

O que se verifica é que no Brasil, ao longo do século XX, os investimentos em saneamento não eram tidos como prioritários e eram preteridos em relação ao binômio energia-transporte, devido às necessidades da industrialização. Para suprir a falta de investimento no setor, foi criado em 1968 o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o qual tinha objetivos como: eliminar o *deficit* do setor de saneamento básico; atender a todas as cidades brasileiras; e instituir políticas tarifárias condizentes. Tal Plano, apesar de possuir importância na expansão dos serviços de água no Brasil, foi, também, altamente excludente, não beneficiando aqueles que mais necessitavam e limitando a autonomia dos municípios, os quais precisavam conceder seus serviços às recém-criadas companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) para ter acesso aos recursos de financiamento federal. Há evidências empíricas robustas, inclusive, que durante a ditadura civil-militar brasileira, o acesso aos serviços de água era propositalmente negado às áreas periféricas das metrópoles, que recebiam imigrantes vindos, principalmente, das áreas rurais do país (FELER; HENDERSON, 2011).

Com a redemocratização do país a partir dos anos 1980, uma série de leis viriam a reformar o setor. O acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil passou a ser assegurado pela Constituição Federal de 1988 e regulado pela Lei nº 11.445/2007, conhecida como o marco regulatório do setor. Há hoje no país um projeto em curso para estabelecer um novo marco legal para o setor de saneamento básico, o Projeto de Lei (PL) 4.162/2019, que, em certo sentido, desmonta essas tentativas democráticas.

Essas legislações visavam a universalização dos serviços de saneamento básico, definindo metas, montantes a serem investidos, e criando o Plano Na-

cional de Saneamento Básico (Plansab). No entanto, 13 anos depois da aprovação do marco regulatório do setor, o objetivo da universalização continua distante, com o país ocupando a 112ª posição entre 200 países no *ranking* das infraestruturas de saneamento (BENEVIDES; RIBEIRO, 2014). Cerca de 48% da população não possui acesso a coleta de esgoto, e 17%, ao abastecimento de água (SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO, 2019).

É fundamental observar que a cada R\$ 1,00 investido em saneamento economiza-se cerca de R\$ 4,00 com saúde (ONU Brasil, 2014). Além disso, tal investimento reduz o número de internações, afastamentos do trabalho, aumenta, no longo prazo, a massa salarial, valoriza imóveis e afeta o rendimento escolar infantil. São inúmeras as externalidades positivas geradas pelo investimento em saneamento básico.

Saiani, Toneto Júnior e Dourado (2013) afirmam que, para se alcançar a universalização do saneamento até 2020, o investimento anual necessário deveria ter sido cerca de 0,45% do Produto Interno Bruto (PIB) desde 2000. E, além disso, de acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), para se atingir a universalização, os investimentos necessários seriam de 300 bilhões de reais (a preços de 2012), no período compreendido de 2014 a 2033 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013). O investimento deficitário em saneamento fica evidenciado por dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que mostram a evolução dos índices de cobertura. Em 2010, cerca de 45,4% da população tinha acesso a coleta de esgoto, e 36,2%, a esgoto tratado; em 2017 os números subiram para 52,4% e 45,1%, respectivamente – um crescimento relativamente modesto. Segundo estimativas, “para que a universalização se torne realidade, em 20 anos, o Brasil precisa investir ao menos R\$ 15 bilhões por ano no saneamento, mais do que o dobro da média investida nos últimos dez anos” (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 565). De acordo com um estudo da Abcon/Sindcon, publicado no ano de 2015, estimava-se que o país só atingiria a meta de universalização em 2055. Considerando o nível de investimentos ainda mais baixos atualmente, e potencial crise econômica que está sendo gerada pela pandemia da COVID-19, as estimativas se tornam ainda mais preocupantes.

Montenegro (2019) mostra que enquanto o PIB cresceu 17% entre 2007 e 2017, o número total de ligação de água cresceu 48%, e de esgoto, 72%. Além disso, o volume de esgoto tratado cresceu 63%. Tal estudo contou com uma amostra de 4.104 municípios do Brasil e foi feito a partir de dados do Sistema

ANO	Ligações totais de água	Ligações totais de esgoto	Volume de água produzido	Volume de esgoto tratado	PIB
2007	100%	100%	100%	100%	100%
2008	112%	114%	104%	109%	105%
2009	116%	117%	105%	117%	105%
2010	120%	128%	108%	124%	113%
2011	125%	136%	111%	128%	117%
2012	128%	140%	114%	141%	120%
2013	132%	146%	116%	142%	123%
2014	137%	153%	116%	150%	124%
2015	142%	161%	115%	149%	119%
2016	146%	167%	117%	159%	115%
2017	148%	172%	117%	163%	117%

Fonte: Adaptado de Montenegro (2019)

Tabela 1:
Evolução do PIB
e da oferta dos
serviços de água
e esgotos

Nacional de Informações em Saneamento (SNIS). Nesse sentido, apesar das várias precariedades e limitações, não se deve desprezar os avanços trazidos pelo período da redemocratização.

O autor também mostra que houve um crescimento dos ativos permanentes das companhias de água e esgoto. Segundo estudos de Montenegro (2019), “a soma dos ativos permanentes no período analisado cresceu 32%”. Um ponto de suma importância, também ressaltado pelo autor, é que cerca de 95% da oferta em 2017 foi obtida graças aos prestadores públicos. Na próxima seção, joga-se luz sobre aspectos recentes da dinâmica dos prestadores estaduais, herdeiros da tradição de saneamento centrada no prestador criada nos tempos do PLANASA.

A COPASA-MG foi fundada em 1963 com o nome o nome de Companhia Mineira de Água e Esgoto (COMAG), com o objetivo de fornecer serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto aos municípios de Minas Gerais. Com a incorporação do Departamento Municipal de Águas e Esgoto (DEMAE) de Belo Horizonte e o elevado crescimento, a COMAG, em 1974, passou a se chamar COPASA-MG. Em 2003, ocorreu a abertura de capital. Atualmente a COPASA é uma empresa estatal (o estado de Minas Gerais detém cerca de 51% do capital) e de capital aberto (negociado livremente na Bovespa).

Em relação à universalização do saneamento em Minas Gerais, uma nota técnica divulgada pela ARSAE-MG (2020), sua agência reguladora estadual, criada em 2011, afirma que:

Até novembro de 2019, apenas 1 dos 581 municípios operados pela Copasa cumpria as metas de abrangência no abastecimento de água estipuladas pelo Plansab (Plano Nacional de Saneamento Básico) para 2018, de 99% dos domicílios urbanos atendidos, e apenas metade dos municípios operados contavam com atendimento acima de 90%.

Ainda de acordo com a nota técnica da ARSAE-MG (2020), dados mostram que até o final de 2019, 37,6% dos municípios mineiros possuíam coleta de esgoto realizada pela COPASA-MG, sendo que para mais de 50% dos municípios apenas o serviço de água foi delegado, e, em 12,5% dos municípios com coleta de esgoto delegada, não havia sido iniciado o serviço. Em relação ao tratamento, os dados mostram que 61% dos municípios com coleta também tinham o esgoto tratado, equivalendo a 26% do total das concessões.

Quanto ao esgotamento sanitário, dentre os 223 municípios em que a Copasa opera nesse serviço, apenas 3 apresentavam percentual de atendimento acima da meta estipulada pelo Plansab para 2018, que era de 94% de domicílios urbanos atendidos ao menos com o serviço de coleta ou fossa séptica. Mesmo se for considerado um percentual de atendimento menor, como 80%, apenas cerca de 30% dos municípios operados com o serviço de coleta de esgoto atingem esse percentual de atendimento. (ARSAE-MG, 2020).

Como será evidenciado nas próximas seções, esses baixos níveis de investimento não podem ser diretamente associados à falta de disponibilidades financeiras do setor.

FINANCEIRIZAÇÃO E SANEAMENTO: (SUB) DESENVOLVIMENTOS RECENTES

Além de contextualizar a fase mais recente do setor de saneamento no Brasil, algumas constatações desta seção serão importantes para a hipótese a ser investigada a seguir. As receitas e os lucros das empresas de saneamento vêm aumentando ao longo do tempo, como será detalhado à frente. Como os investimentos não acompanham tal crescimento, essa contradição pode ser explicada em parte pelo aumento na distribuição de dividendos para os acionistas. Ao se priorizar que as receitas auferidas sejam distribuídas aos acionistas na forma de dividendos, em vez de serem revertidas em investimentos que beneficiem a sociedade diretamente, as empresas de saneamento estão contribuindo para a manutenção da financeirização do sistema econômico.

Segundo Dowbor (2017), há hoje no mundo uma “dinâmica de transformação de capital produtivo em patrimônio financeiro: a economia real sugada pela financeirização planetária”. Ainda a respeito da financeirização, e de como ela atrasa o desenvolvimento social, o autor fala:

O ponto fundamental é que não é a falta de recursos financeiros que gera as dificuldades atuais, mas a sua apropriação por corporações financeiras que os usam para especular em vez de investir. O sistema financeiro passou a usar e drenar o sistema produtivo, em vez de dinamizá-lo. (DOWBOR, 2017).

Nesse contexto, parte significativa da população brasileira é, hoje, atendida por empresas com capital misto (parte estatal e parte privado) de capital aberto na Bolsa de Valores nos setores de água e esgoto. Tais empresas, ao se tornarem parte público, parte privadas, passam a ter que atender aos interesses dos acionistas, deixando, por vezes, interesses da população de lado, corroborando para que a financeirização avance. Este é o caso das companhias estaduais de São Paulo (Sabesp), Minas Gerais (COPASA-MG) e Paraná (Sanepar), das quais os estados possuem cerca de 51% do capital. A Sabesp também está listada na Bolsa de Nova York (KLINK; EMPINOTTI;

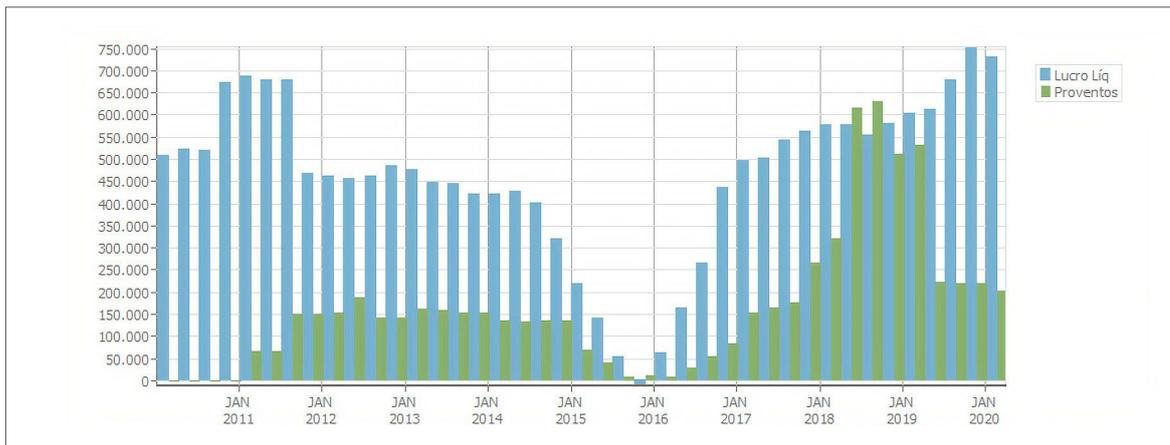
AVERSA, 2020). O processo de abertura de capital (*Initial Public Offer* – IPO) dessas empresas ocorreu ao longo dos anos 2000. Em 2015, quatro capitais estaduais já possuíam concessão totalmente privada de água e esgoto: Manaus, Palmas, Campo Grande, Cuiabá; além da concessão dos serviços de esgoto na zona oeste do Rio de Janeiro (BRITTO; REZENDE, 2017). Nesse caso, o panorama passa a ser ainda mais preocupante, dado o fato de que para que se garantam as contrapartidas na prestação de serviços para a sociedade seria necessário um órgão regulatório forte, o que não se verifica hoje no país. Várias cidades importantes do interior do Brasil também possuem concessões privadas há alguns anos (BRITTO; REZENDE, 2017). Em 2017, foi retomado o debate sobre a privatização da Companhia Estadual do Rio de Janeiro, CEDAE, como uma das condições estabelecidas para que o governo do Rio de Janeiro ingressasse no Regime de Recuperação Fiscal proposto pela União.

De acordo com a Lei nº 6.404/1976, conhecida como “Lei das S.A.”, as empresas de capital aberto devem distribuir no mínimo 25% dos seus lucros auferidos durante o ano aos acionistas. Entretanto, o que tem ocorrido, por vezes, é que as empresas de saneamento pagam dividendos extras (chamados no mercado de “extraordinários”). A COPASA, por exemplo, realiza pagamentos trimestrais e possui gatilhos para potencial aumento e/ou redução do *payout* – parcela do lucro líquido, o qual é distribuído para os acionistas da empresa na forma de juros do capital próprio (JCP) ou dividendos. E, na própria política de dividendos da companhia, está definido que pagamentos regulares podem chegar até o máximo de 50%. Como se expõe na próxima seção, no caso da COPASA, o pagamento desses proventos, que vão para investidores privados e para o governo estadual, tem sido além do mínimo obrigatório, ao passo que o nível de investimento tem se reduzido ao longo dos últimos anos.

AUSTERIDADE FISCAL, FINANCEIRIZAÇÃO E SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS PRELIMINARES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

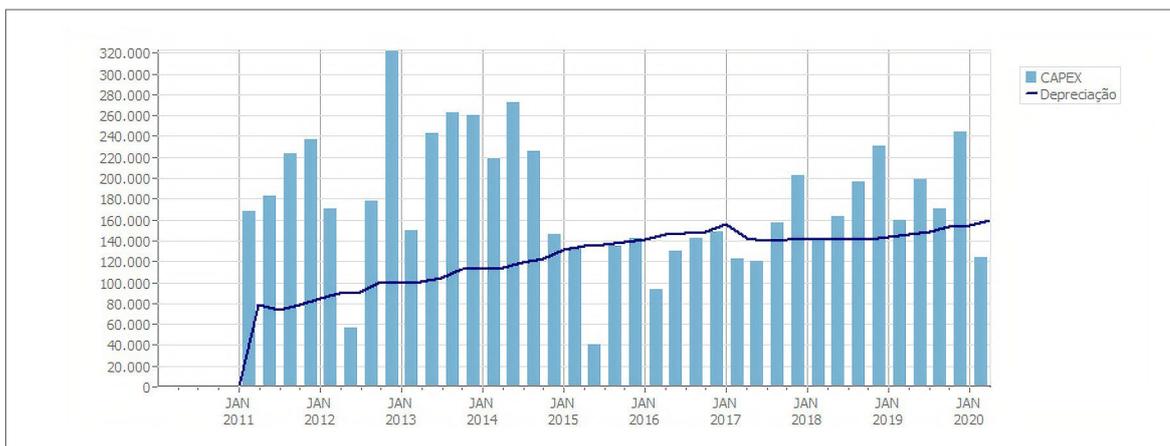
Este artigo busca estudar como a austeridade fiscal e a financeirização podem implicar baixos investimentos em água e esgoto. Para tanto, serão analisados dados da COPASA. Esses dados são abertos, divulgados para dar transparência para atender ao mercado financeiro. Adicionalmente, usam-se dados compi-

Figura 1: Lucro Líquido e Distribuição de Proventos anualizados COPASA-MG



Fonte: FUNDAMENTUS. Disponível em: <https://www.fundamentus.com.br/graficos.php?papel=CSMG3&tipo=2>. Acessado em 04/05/2020. Nota: como os valores refletem uma média móvel de 12 meses, há uma impressão de que no período 2018-2019 a distribuição de proventos excedeu o lucro, quando, na verdade, reflete um valor particularmente alto em meados de 2018.

Figura 2: CAPEX e Depreciação COPASA-MG



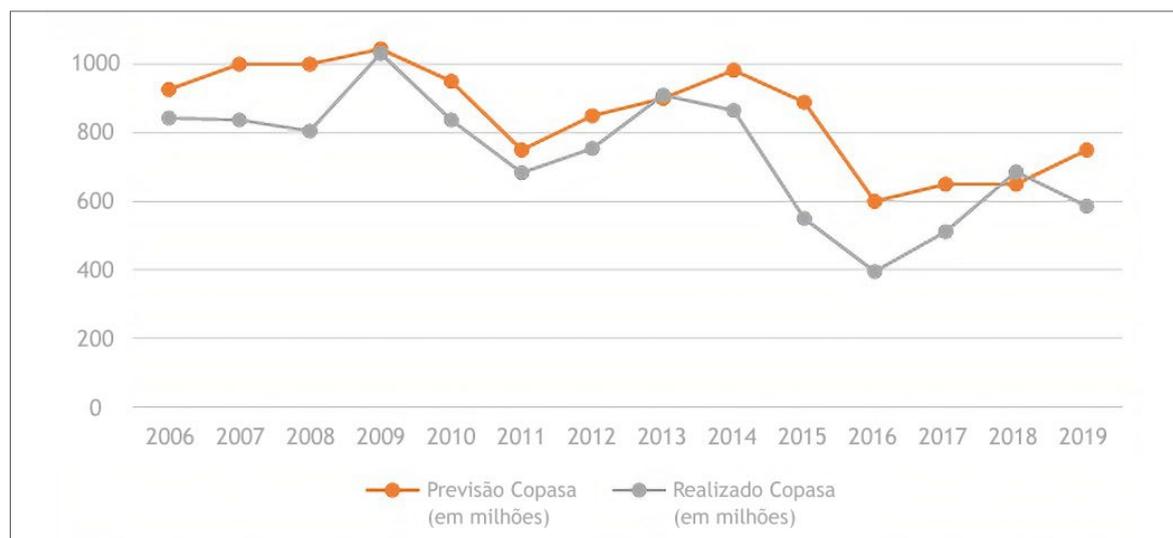
Fonte: FUNDAMENTUS. Disponível em: <https://www.fundamentus.com.br/graficos.php?papel=CSMG3&tipo=4>. Acessado em 04/05/2020.

lados pela agência reguladora (ARSAE-MG), fontes documentais do governo de Minas Gerais e declarações de analistas de mercado sobre a companhia.

Argumenta-se, a partir desta investigação, que a relação entre a crise fiscal do estado de Minas Gerais e a abertura de capital da companhia pode ter levado ao aumento da distribuição de dividendos, através de pagamentos extraordinários (além dos 25% mínimos definidos por lei), e que isso está relacionado a uma redução dos investimentos em infraestrutura. Para o caso da COPASA-MG, como indica a Figura 1, a partir de 2016, há um aumento da proporção dos proventos em relação ao total do lucro (ambos anualizados). Sincronicamente, a Figura 2 mostra a queda dos investimentos a partir de 2014. Desde 2015, em vários trimestres, o montante investido (*Capital Expenditure* – CAPEX) pela companhia esteve abaixo

até da cota de depreciação, sinalizando uma queda da base de ativos da prestadora. Na prática, isso pode significar infraestruturas de água e esgoto envelhecidas ou em más condições de uso, ou o não atendimento a áreas nas quais a companhia já possui a concessão. Em 2019-2020, cerca de 15% ou 50 municípios nos quais a companhia já detinha concessão não contavam com operação (COPASA, 2020). Vale observar que a mudança de governo estadual ocorrida no início de 2019 não se refletiu em mudança do comportamento da companhia de acordo com os dados de investimentos realizados, conforme ilustra a Figura 3. Em 2019, os valores realizados de investimentos em água e esgoto pela companhia foram inferiores aos de 2018, embora a previsão divulgada por ela no início do ano tenha sido maior. Na Figura 3, fica clara a queda da média dos investimentos anuais do período

Figura 3: Investimento - Previsão x Realizado COPASA-MG



Fonte: ARSAE-MG (2020) a partir de dados da COPASA-MG.

do 2006-2014 para o período 2015-2019. Um leitor informado poderia associar essa queda à crise hídrica que afetou parte da região sudeste do país e particularmente a Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2016, porém, os níveis dos reservatórios já estavam em recuperação em 2017, ano em que o nível de lucro gerado pela companhia já superou os patamares pré-crise hídrica. A variável estrutural que não foi alterada desde então foi a chamada situação de calamidade financeira do governo estadual, que marca a adoção de uma série de medidas de austeridade fiscal no estado desde então. Na Figura 3, também chama atenção o aumento do *gap* entre a previsão divulgada pela companhia e o investimento realizado a partir de 2014, o que pode ser lido como uma piora em sua capacidade de planejamento. Esse *gap*, que havia se fechado no ano de 2018, voltou a crescer em 2019, mesmo após a mudança na gestão estadual.

Diante dessas evidências, é fundamental indagar quem são os atores que apoiam e operacionalizam esse comportamento da companhia, que permite que proventos extraordinários sejam distribuídos e as metas de investimento não sejam cumpridas, em um contexto no qual a universalização dos serviços parece distante. Como mostram as evidências preliminares a seguir, a austeridade fiscal e a lógica da gestão privada introjetada mesmo em empresas estatais de capital misto parecem ser os dois pilares que se entrelaçam nesse entendimento.

De acordo com Klink e Souza (2017), a gestão de executivos profissionais tende a priorizar resultados no curto prazo, acelerando o *payback* dos investimentos e apresentando resultados nos balanços financeiros trimestrais, os quais estejam alinhados

com as expectativas do mercado. Em um contexto de financeirização e privatização, essa lógica empresarial pode ter resultados trágicos para os usuários finais, que pagam tarifas crescentes para receber cada vez menos investimentos.

A motivação do lucro a curto prazo age tanto contra a sustentabilidade como contra o desenvolvimento inclusivo. A deformação é sistêmica. É o próprio conceito de governança corporativa que precisa ser repensado. As regras do jogo precisam mudar. Não se sustenta mais a crença de que se cada um buscar as suas vantagens individuais o resultado será o melhor possível. Não há como escapar da necessidade de resgatar a governança do sistema. E a janela de tempo que temos para fazê-lo é cada vez mais estreita. (DOWBOR, 2017).

A respeito das concessões e privatizações de serviços públicos, Bel, Fageda e Warner (2010), a partir de uma meta-análise de vários estudos de casos, não encontraram evidências de reduções de custos após privatizações de serviços de água e coleta de lixo. Além disso, Warner e Hefetz (2012) mostram que, nos EUA, há uma tendência de volta ao estado ou “desprivatização” dos serviços privatizados no âmbito regional, diante de décadas de frustrações com serviços privados. McDonald (2018) mostra como a insatisfação generalizada com as privatizações das últimas três décadas pelo mundo gerou um movimento de remunicipalização, o qual, conforme a hipótese defendida pelo autor, deve continuar a médio prazo, embora a austeridade fiscal tenha feito muitos

governos locais abandonarem seus planos. De acordo com Lobina (2015, p. 16), em 2000 ocorreram duas remunicipalizações; em março de 2015, havia evidências de 235 serviços que passaram pela remunicipalização ou reestatização, em 37 países. Dessas, 184 ocorreram em países de alta renda, e 51, em países de média ou baixa.

Esse processo de volta ao Estado dos serviços de saneamento mostra que a financeirização dos serviços de água e esgoto não ocorre sem resistência. Em regimes democráticos, movimentos sociais e sindicais impuseram barreiras a tais mudanças (SWYNGEDOUW; KAIKA; CASTRO, 2016). Segundo Britto e Rezende (2017, p. 573), “podemos afirmar que mesmo onde a mobilização social é mais fraca, instâncias do legislativo (tribunais) buscam intervir para garantirem o caráter público do saneamento e o direito social quando ameaçados”.

A financeirização da economia mundial possui grande contribuição na perda de interesse no viés social da economia, priorizando cada vez mais o capital financeiro. Segundo Klink e Souza (2017), o debate sobre a financeirização perdeu relevância política recentemente, pois buscou investigar apenas as consequências dela, não procurando aprofundar-se na sua análise em si e no seu processo constituinte. Ainda segundo os autores, financeirização representa uma crítica limitada, pois trata apenas do que o mundo das finanças faz, porém, as consequências dela estendem-se a muitas outras esferas. Nesse sentido, os autores reconhecem a importância do conceito e sugerem trabalhos concretos e empíricos sobre como exatamente a financeirização se dá no espaço urbano. Este artigo busca jogar luz sobre aspectos da financeirização dos serviços de água e esgoto em um contexto de austeridade fiscal, como definido a seguir. Dessa forma, nota-se como esses dois pilares, financeirização e austeridade fiscal, desempenham um papel entremeado na não universalização dos serviços de água e esgoto no caso de Minas Gerais.

Um fato que pode indicar a crise fiscal no estado de Minas Gerais é o decreto Nº 47.101 de 5 de dezembro de 2016, no qual o então governador declara situação de calamidade financeira em Minas Gerais.

Art. 1º– Fica decretada a Situação de calamidade financeira no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.

Há evidências preliminares dessa relação entre austeridade fiscal e distribuição extraordinária de proventos (ver Figuras 1 e 2 acima). Vale esclarecer que, quando uma companhia estatal distribui proventos (dividendos e juros sobre capital próprio), parte desses proventos vai para a conta do Tesouro Estadual, gerando um aumento de receitas para o setor público local, detentor das ações da companhia. Em um contexto de ajuste fiscal, essas receitas podem ser direcionadas para o pagamento de juros da dívida estadual. Esse comportamento leva a uma redução dos investimentos, dificultando o desafio da universalização dos serviços de água e esgoto. Nota-se que esta forma de governança possibilita um aumento das receitas públicas sem um acréscimo na carga tributária. Esta seria uma alternativa caso se decidisse tributar aqueles com maior capacidade de pagamento em um contexto de calamidade financeira, como definido acima.

Do ponto de vista do mercado financeiro, um aumento no pagamento de proventos, ainda que à custa de baixos investimentos nos serviços prestados pela companhia, pode ser desejável em função da visão de curto prazo dos gestores de fundos de investimento. Vale lembrar que quando a companhia realiza investimentos, por exemplo, construindo uma nova estação de tratamento de esgoto ou ampliando as redes de distribuição de água, há um aumento na chamada base regulatória de ativos (*Regulatory Assets Base* – RAB). Se a RAB se expande, esses novos investimentos são reconhecidos nos processos de Revisões Tarifárias Periódicas da companhia. Esse reconhecimento aumenta a remuneração da companhia, que é incorporada nas novas tarifas bases calculadas no momento das Revisões. No caso da COPASA, essas Revisões são realizadas a cada quatro anos pela agência reguladora responsável, a ARSAE-MG. Em outras palavras, simplificada, há um dilema aparente entre retornos de curto e longo prazo para os acionistas: se são distribuídos mais proventos no presente, diminuindo o nível de investimento (CAPEX), isso implicará menores retornos no futuro devido à diminuição da RAB; se são distribuídos menos proventos no presente, aumentando o nível de investimento (CAPEX), isso implicará maiores retornos no futuro devido ao aumento da RAB. Ambos cenários pressupõem tudo mais constante. Como indica evidência preliminar, há preferência por essa visão de curto prazo no mercado financeiro para o caso da COPASA.

A Copasa (CSMG3) anunciou que irá distribuir dividendo extraordinário de R\$ 280 milhões [...]. Caso seja aceito, a Copasa atingirá distribuição de 100% do lucro de 2017. [...] Na visão dos analis-

tas do Itáú [sic] BBA, a notícia é muito positiva, uma vez que os altos pagamentos de dividendos são bem-vindos pelo mercado, principalmente nos casos de empresas estatais. (MONEY TIMES, 2018).

Mesmo no contexto da pandemia da COVID-19, com a enorme necessidade de garantia dos serviços de saneamento para higienização, o mercado financeiro tem demandado recebimento de proventos, em vez do aumento do investimento e expansão dos serviços.

O BTG Pactual não gostou nada da decisão da Copasa (CSMG3) de reduzir a distribuição de dividendos para 25% dos lucros auferidos. Em relatório assinado pelos analistas João Pimentel e Fillipe Andrade, o banco atribui a redução à pandemia de coronavírus. [...] “Esperávamos ver o anúncio de dividendos extras. Mas isso não só não ocorreu, como a Copasa também anunciou a redução do pagamento em 2020 a apenas 25%”, afirma a dupla. O banco se frustrou, também, com a redução da possibilidade de privatização da Copasa no curto prazo. Diante disso, a instituição espera uma gestão “mais liberal e pró-mercado”, com foco em grandes cortes de custos. (MONEY TIMES, 2020).

À GUIA DE CONCLUSÃO

Passado mais de um século de experiências com o saneamento urbano nas cidades brasileiras, a universalização dos serviços ainda se vê distante. Das estratégias excludentes dos governos militares nos anos 1970 – quando, deliberadamente, até o acesso a água era negado às populações periféricas (FELER; HENDERSON, 2011) – até as tentativas inclusivas do Plansab nos anos 2010 (BRITTO; REZENDE, 2017), o nível de investimentos se provou insuficiente para atender a toda a população brasileira com serviços de água e esgotos tratados.

Um dos debates mais frequentes no Brasil para a área de infraestrutura em geral, e particularmente para o setor de saneamento, nos últimos anos, tem sido a participação do capital privado para alavancar o nível de investimentos. Dado o baixo nível de investimentos, o argumento dos que defendem o aumento da participação privada sugere que faltam recursos no setor público para a realização dos investimentos e que o capital privado seria a fonte necessária para esse aumento. Como sugerem as evi-

dências preliminares deste artigo, parte desses recursos já se encontram dentro das próprias companhias estatais. Eles estão sendo canalizados para o próprio mercado financeiro, via distribuições extraordinárias de proventos (dividendos e JCP) e via pagamento de juros da dívida pública do setor público. Parte das receitas das estatais tem sido drenadas justamente por aqueles que defendem o discurso da austeridade.

Vale notar que, neste momento, não estamos afirmando que esse seja o padrão observado em todas as empresas estatais ou todas as empresas de saneamento, nem que essa prática seja perene para o caso de estudo ilustrado. O ponto principal dessas notas preliminares é jogar luz sobre essa temática de estudo tão relevante para as metrópoles, para a saúde da população, para a preservação do meio ambiente, bem como para o desenvolvimento econômico. Usando os termos de Lobao et al. (2018), esses podem ser elementos importantes para o entendimento do assalto ao setor público na contemporaneidade. Cabe notar também que essas evidências preliminares desmitificam parte do discurso que embasou a aprovação – em meio à maior pandemia da história recente – da alteração do marco regulatório do saneamento, o PL 4.162/2019. Recursos para universalização dos serviços já se encontram dentro das próprias companhias estatais, que são lucrativas, e essas empresas já atuam em linha com a lógica privada.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel. (2015). The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 214-219.
- 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 (2015). **Panorama da Participação Privada no Saneamento. Brasil.**
- ARSAE-MG. **NOTA TÉCNICA CRE 01/2020:** Diretrizes, abordagem geral, cronograma e pauta 2ª Revisão Tarifária Periódica da Copasa-MG. Belo Horizonte, 2020. 51 p.
- BEL, Germà; FAGEDA, Xavier; WARNER, Mildred E. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 29, n. 3, p. 553-577, 3 jun. 2010.
- BENEVIDES, Carolina; RIBEIRO, Efrém. Saneamento: Brasil ocupa 112ª posição em ranking de 200 países. **Veja.** 2014. Disponível em: <https://>

- veja.abril.com.br/blog/reinaldo/saneamento-brasil-ocupa-112-posicao-em-ranking-de-200-paises/. Acesso em: 4 mai. 2020.
- BRAADBAART, O. A transferência Norte-Sul do paradigma da água canalizada: o papel do setor público nos serviços de água e esgotos. **Política Pública e gestão de serviços de saneamento**, Belo Horizonte, p. 116-134, 2013.
- BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- 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 Metrôpoles**, v. 19, n. 39, p. 557-581, ago. 2017.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4162, de 2019. Senado Federal. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>. Acesso em: 26 Jun. 2020.
- COPASA-MG. **Política dividendos. COPASA Relação com Investidores**. 3 p. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/8bdb3906-0618-4e78-bbe3-a0be9f02d8cc/4414edfa-03aa-4705-9aae-bfb-5cab96ce_PoliticaDividendos%20COPASA.pdf. Acesso em: 4 maio 2020.
- COPASA-MG. **A Empresa**. Disponível em: <http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/a-copasa/a-empresa>. Acesso em: 4 maio 2020.
- COPASA-MG. **Relatório Trimestral de Resultados 01T.2020**. Disponível em: COPASA. A Empresa. Disponível em: <http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/a-copasa/a-empresa>. Acesso em: 4 mai. 2020. Acesso em: 5 maio 2020.
- DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 320 p.
- FELER, L.; HENDERSON, J. V. Exclusionary policies in urban development: under-servicing migrant households in Brazilian cities. **Journal of Urban Economics**, v. 69, n. 3, p. 253-272, 2011.
- FUNDAMENTUS. Disponível em: <https://www.fundamentus.com.br/graficos.php?papel=CSMG3&tipo=2>. Acesso em: 1 abr. 2020.
- MONEY TIMES. Copasa anuncia dividendo extraordinário de R\$ 280 mi; ações sobem mais de 5%. **Money Times**. 2018. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/copasa-anuncia-dividendo-extraordinario-de-r-280-mi-aco-es-sobem-mais-de-5/>. Acesso em: 23 Mar. 2020.
- MONEY TIMES. Copasa corta dividendos, devido ao coronavírus, e frustra BTG Pactual. **Money Times**. 2020. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/copasa-corta-dividendos-devido-ao-coronavirus-efrustra-btg-pactual/>. Acesso em: 23 Mar. 2020.
- MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. Os avanços do saneamento em relação ao PIB. **Ondas Brasil**. 2019. 4 p. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/09/OS-AVAN%C3%87OS-DOSANEAMENTO-EM-RELA%C3%87%C3%83O-AO-PIB-PRODUTO-INTERNOBRUTO.pdf>. Acesso em: 01 Jul. 2020.
- KLINK, Jeroen; EMPINOTTI, Vanessa Lucena; AVERSA, Marcelo. On contested water governance and the making of urban financialisation: Exploring the case of metropolitan São Paulo, Brazil. **Urban Studies**, v. 57, n. 8, p. 1676-1695, jun. 2020.
- KLINK, Jeroen; Souza, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 19, p. 379-406, maio 2017.
- KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates. **Land Use Policy**, v. 69, p. 519-528, Dezembro 2017.
- LOBAO, Linda et al. The shrinking state? Understanding the assault on the public sector. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 389-408, 29 out. 2018.
- LOBINA, E. Introduction: Pour des politiques de l'eau progressistes. **France Eau Publique et Aqua Publica Europea**, p. 12-23, 2015.
- MCDONALD, David A. Remunicipalization: The future of water services? **Geoforum**, v. 91, p. 47-56, maio 2018.
- MONTE-MÓR, Roberto L. M. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 62-86.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília, 2013. 173 p. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plan-sab_06-12-2013.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.
- MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Ambiente & So-**

- cidade**, São Paulo, v. XVIII, p. 193-210, jul.-set.2015
- ONU Brasil. **OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global**. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- PECK, J. Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 1, p. 17-44, 1 mar. 2014.
- PIMENTEL, Fernando Damata. **Diário do Executivo: Leis e Decretos**. Belo Horizonte, 2016. 4 p. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/174013>. Acesso em: 1 mai. 2020.
- REZENDE, S. C; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- SAIANI, C. S. S; TONETO JÚNIOR, R; DOURADO, J. Déficit de acesso a serviços de saneamento ambiental: evidências de uma curva ambiental de Kuznets para o caso dos municípios brasileiros? **Economia e Sociedade**, 2013.
- SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017**. Brasília, 2019. 226 p. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- SWYNGEDOUW, E.; KAIKA, M.; CASTRO, E. Água urbana: una perspectiva ecológico-política. **Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales**, v. 3, 2016.
- THEODORE, Nik. Governing through austerity: (Il)logics of neoliberal urbanism after the global financial crisis. **Journal of Urban Affairs**, p. 1-17, 12 jul. 2019.
- WARNER, Mildred; HEFETZ, Amir. Insourcing and Outsourcing. **Journal of the American Planning Association**, p. 313-327, 2012. ■