



Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000

Neoliberalization of Public Services: the role of the BNDES in Basic Sanitation after 2000

Deborah Werner ^[a] , Carla Hirt ^[b] 

^[a] Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

^[b] Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), Pinheiral, RJ, Brasil

Como citar: Werner, D., & Hirt, C. (2021). Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, e20200078. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200078>

Resumo

O artigo analisa o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na provisão de saneamento básico no Brasil, de modo a compreendê-lo no âmbito do processo de neoliberalização em curso no país desde a década de 1990. A partir da compreensão das rodadas regulatórias no setor de saneamento básico no Brasil, analisou-se a atuação do banco nas operações de crédito ao setor entre 2002-2018, assim como seu papel na estruturação de projetos de concessão e privatização, pós-2016. Analisar os contratos de financiamento do BNDES e sua atuação na modelagem de projetos de privatização, concessão e parcerias público-privadas observando os novos arranjos regulatórios e institucionais, permite compreender a relação do Banco com os entes federados na prestação de serviços públicos de saneamento e os novos espaços de Estado que emergem do processo de neoliberalização. O processo de desestatização do setor de saneamento básico em curso no Brasil se expressa na atuação do banco, seja pelo perfil das empresas tomadoras de empréstimo — empresas privadas e de economia mista com capital aberto —, seja ao se configurar enquanto *think tank* e estruturador de modelos de privatizações e concessões do setor de saneamento básico no Brasil.

Palavras-chave: Neoliberalização. Serviços Públicos. Saneamento Básico. Desestatização. BNDES.

Abstract

The article analyzes the role of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) in the provision of sanitation in Brazil, in order to understand it within the scope of the neoliberalization process underway in the country since the 1990s. After analysing the rounds of neoliberalization in sanitation, the paper aims to understand the performance of the bank in credit operations, from 2002-2018, as well as its role in structuring concession and privatization projects, post-2016. The analysis of the contracts of the BNDES and its role in modeling privatization, concession and public-private partnerships projects, observing the new regulatory and

DW é doutora em Planejamento Urbano e Regional, e-mail: deborahwerner@ippur.ufrj.br

CH é doutora em Planejamento Urbano e Regional, e-mail: carla.hirt@ifrj.edu.br

institutional arrangements, allows us to understand the Bank's relationship with the federated entities in the provision of public sanitation services and the new State spaces that emerge from the neoliberalization process. The process of privatization of the sanitation sector underway in Brazil is expressed in the bank's performance, whether due to the profile of the borrowing companies - private and mixed capital companies with open capital -, or when it plays the role of think tank and structurer of models of privatizations and concessions in the basic sanitation sector in Brazil.

Keywords: Neoliberalization. Public Services. Sanitation. Desestatization. BNDES.

Introdução

A oferta, a qualidade e a distribuição espacial de serviços e equipamentos públicos ocorrem de maneira bastante desigual no Brasil e no mundo, assim como variam espacial e temporalmente os modelos de gestão desses serviços, que obedecem e expressam o caráter desigual e combinado próprio da dinâmica de acumulação capitalista e de sua respectiva produção do espaço (Massey, 1979; Smith, 1988; Harvey, 2005).

Entre as décadas de 1940 e 1970, sob a vigência do sistema Bretton Woods, os modelos de desenvolvimento nos países de capitalismo central, e sob sua influência, estabeleceram uma participação ativa do Estado na economia através de instituições estatais que orientavam os rumos da acumulação capitalista (Fiori, 1997; Chang, 2004). Esse cenário se altera, a partir dos anos setenta, com o esgotamento do pacto capital-trabalho e questionamentos aos regimes de *welfare state*, que orientaram a política econômica do pós-guerra, influenciados pela tendência de queda nas taxas de lucro e consequente pressão de frações de classe capitalistas sobre os ganhos da classe trabalhadora. Em contraposição, consolida-se a hegemonia neoliberal, a partir das desregulamentações nos sistemas financeiros internacionais, combinadas com inovações na informática e nas comunicações, que levaram à intensificação dos fluxos de capitais internacionais e a financeirização em escala global — aspectos que alteraram profundamente as hierarquias na geopolítica internacional e as relações entre os Estados e suas economias nacionais (Tavares, 1997; Fiori, 1999; Braga, 2000; Monteiro Neto, 2005).

Nos países periféricos, o aumento da taxa de juros americana, em 1979, elevou o patamar de suas dívidas, o que acarretou o ajuste estrutural proposto pelos países credores — Consenso de Washington, de 1989 —, em troca do auxílio financeiro por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI). Tratou-se de um conjunto de princípios e regras ortodoxas de estabilização monetária e de reformas estruturais e institucionais, privatizações e elevados *superávits* primários, que preconizariam o Estado mínimo e promoveriam o capitalismo sob dominância financeira enquanto imperativos das relações entre mercado e estado em nível global (Braga, 1997; Tavares, 1997; Fiori, 1999).

O processo de neoliberalização, cujos marcos históricos foram brevemente expostos, pode ser compreendido como uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória, com o objetivo de promover a mercantilização daqueles bens e serviços antes públicos no arranjo regulatório predominante no Estado de bem-estar social (Brenner et al., 2012). Neste processo, promovem-se alterações nos marcos legais e institucionais que reconfiguram os serviços e equipamentos públicos como novas fronteiras de acumulação capitalista, adequando-os à reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, o que permite a integração geoeconômica da escala local à acumulação globalizada de capital.

A lógica da mercantilização é difundida por instituições do Estado em uma variedade de arenas políticas, o que faz com que o processo de neoliberalização não esteja relacionado à desregulação ou falta de intervenção do Estado, mas a uma forma particular de reorganização regulatória, que envolve a recalibração de modos de governança institucionalizados e, em última instância, altera a própria relação Estado-economia (Peck, 2010; Brenner et al., 2012).

No Brasil, com a vigência das políticas neoliberalizantes a partir da década de 1990, o BNDES não passaria incólume por esse processo. Criado na década de 1950 como agente central da montagem

infraestrutural e do processo de industrialização brasileira, tornou-se difusor da cartilha neoliberal ainda nos anos de 1980, e, na década seguinte, gestor do Fundo Nacional de Desestatização (Hirt, 2019).

Partindo destas breves considerações, busca-se compreender o lugar e o papel do BNDES no setor de saneamento básico, no âmbito do processo de neoliberalização, considerando a atuação do Banco no financiamento do saneamento básico, entre 2002 e 2018, e seu papel na modelagem de projetos de privatização, concessão e parcerias público-privadas, a partir de 2016. A análise se justifica pela importância do saneamento básico para a qualidade dos espaços urbanos brasileiros, *vis-à-vis* a deficiência histórica em sua provisão, e do papel central do BNDES na modelagem de negócios para o setor de saneamento em um momento em que se intensificam os debates em torno do marco regulatório deste serviço.

O artigo é composto por cinco seções, além da introdutória. A primeira apresenta a metodologia de análise do artigo, para em seguida apresentar os principais instrumentos legais que organizam, desde a Constituição Federal de 1988 (CF88), a provisão do saneamento básico no Brasil, com o intuito de apresentar as reestruturações regulatórias orientadas pelos processos de neoliberalização. A terceira seção analisa a atuação do BNDES no financiamento do saneamento entre 2002-2018 para compreender, na quarta seção, a recente atuação do Banco na atração de investimentos privados no saneamento. A quinta seção é guardada às considerações finais. Pretende-se assim contribuir com a compreensão do papel desempenhado pelo Banco na construção do espaço urbano brasileiro, à luz das transformações advindas do processo de neoliberalização.

Metodologia

A análise da atuação do BNDES na provisão de saneamento básico no país, entre 2002 e 2018, foi realizada a partir dos dados disponíveis na base de dados Contratações BNDES Transparente, para o respectivo período (BNDES, 2019a). Os projetos de saneamento básico foram identificados a partir dos seguintes procedimentos: i) na base de dados do BNDES Transferência, além das colunas fornecidas pelo banco, foram adicionadas as colunas “Região dos Contratos” e “Tipo de atividade”, com base na Lei 11.445, de 2007 e a partir da descrição dos contratos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos; ii) por meio de filtro foram selecionados na coluna Área Operacional, as áreas “Gestão Pública e Socioambiental” e “Saneamento e Transporte”; iii) por meio de filtro na coluna Subsetor CNAE agrupado, foram selecionados “Água, Esgoto e Lixo” e “Construção”. A partir dos filtros e da descrição dos projetos e com base na Lei 11.445, de 2007, a coluna “Tipo de atividade” foi preenchida, totalizando 515 projetos, a serem identificados por região. A partir das alterações realizadas na base original, foram elaboradas as tabelas que subsidiaram a análise, por meio da aplicação da tabela dinâmica.

Além dos contratos, o papel do banco a partir de 2016 foi compreendido pelo posicionamento institucional publicizado em documentos, canais de comunicação oficiais do banco, declarações públicas de seus dirigentes e nas propostas de modelagem de desestatização de companhias públicas de saneamento.

Saneamento Básico pós Constituição de 1988

A presente seção tem como objetivo analisar as alterações nos marcos legais que reconfiguraram os serviços e equipamentos públicos como novas fronteiras de acumulação capitalista, adequando-os à reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, tomando como objeto os marcos regulatórios relacionados ao saneamento básico no Brasil.

O estudo da provisão de infraestrutura urbana permite compreender os diversos interesses relacionados à governança, como a mudança da estrutura de propriedade das empresas em decorrência da reestruturação produtiva e do processo de financeirização; o arcabouço regulatório dos setores sob análise; os novos arranjos contratuais entre concessionárias e poder público em diferentes níveis de governo; as fragmentações do espaço e novas formas de segregação; e os modelos de governança em múltiplas escalas em um contexto em que os investimentos em infraestrutura se tornam crescentemente produtos financeiros (Klink & Barcellos de Souza, 2016).

No Brasil, as transformações quanto ao padrão de provisão de serviços públicos remontam ao fim da década de 1980, tendo como expressão a CF 88, em seu artigo 175 referente à concessão e permissão da prestação de serviços públicos: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (Brasil, 1988, 05 de outubro). Coube à Lei das Concessões (Brasil, 1995, 15 de fevereiro) a regulamentação do artigo constitucional, que determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão delegar a prestação de serviços públicos e obras públicas, mediante licitação na modalidade concorrência à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade de desempenho, por conta, risco e prazo determinado.

Na mesma década foi instituído o PND — Programa Nacional de Desestatização (Brasil, 1990, 12 de abril), cujos objetivos, entre outros, foram: i) transferir para a iniciativa privada atividades “indevidamente exploradas pelo setor público”; ii) permitir a retomada dos investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; e iii) permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais. O Fundo Nacional de Desestatização, vinculado ao Programa, seria gerido pelo BNDES. Aos estados endividados seriam concedidos empréstimos por parte do Banco, mediante adesão ao PND.

A lei 9.491 (Brasil, 1997, 9 de setembro) que revogou a lei 8.031, estabelece em seu artigo 2º as empresas objeto de desestatização: empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas; e bens móveis e imóveis da União. O PND e a Lei de Concessões consolidaram as bases para a atuação de empresas privadas na prestação de serviços públicos no país, mediante concessão ou permissão.

Para os defensores da reforma do Estado da década de 1990, o ajustamento fiscal e duradouro, a reforma da previdência e as reformas econômicas orientadas para os mercados seriam capazes de promover condições de competitividade frente à concorrência internacional. A inovação dos instrumentos de política social, por sua vez, proporcionaria maior abrangência, promoveria melhor qualidade para os serviços sociais e melhoraria a capacidade do Estado em implementar de forma eficiente as políticas públicas (Costa, 2008).

Na década de 2000, como parte das reformas estruturantes centradas no controle fiscal, foi estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de maio de 2000), que alterou a atuação dos entes federados na provisão de serviços públicos ao determinar normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e regras à condução das finanças públicas, que constrangeram os gastos públicos. Tal Lei trouxe a noção de equilíbrio nas contas primárias, que prescinde de operações de créditos, ou seja, sem aumento da dívida pública, de modo que os entes federados gastem apenas o que arrecadam (Nascimento, 2014).

Em 2004, foi instituída a Lei nº11.079, que regulamenta as concessões de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil. Ao lado da lei de concessões, a nova regulamentação amplia a possibilidade de participação de empresas privadas nos serviços públicos, uma vez que permitiu a associação das mesmas com empresas controladas pelo Estado. Ao lado das PPPs, foram estabelecidas, por meio da Lei nº11.107, de 2005 (Brasil, 2005, 06 de abril), as normas gerais de contratação de consórcios públicos por parte de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista na CF 1988, artigo 241. A lei, muito utilizada nos serviços de saneamento, permitiu que o consórcio público seja contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação, por meio de contratos de programa.

Com relação ao saneamento, a CF 1988 estabeleceu como competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transportes urbanos (Art. 21, inciso XX). Sobre os programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, estabeleceu competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Art. 23, inciso IX)¹.

¹ Quanto ao período anterior ver Braga et al. (1995) e Britto (2001).

As diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico seriam objeto da Lei nº 11.445 (Brasil, 2007, 05 de janeiro). Por saneamento básico, a legislação compreende as atividades de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Conforme a lei, a provisão do serviço, por sua vez, deve se orientar pelos seguintes princípios: universalização do acesso; prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública; ampliação do acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços; e adoção de subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica para cobrir o custo integral dos serviços. Quanto à titularidade, coube a municípios e distrito federal, ao passo que permitiu que os mesmos delegassem a organização, regulação, fiscalização e prestação desses serviços a consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados, em consonância com a lei dos consórcios públicos.

O marco legal reconheceu ainda o papel essencial do Estado na provisão do serviço e o caráter de serviço público ao saneamento, bem como definiu regras claras para a delegação dos serviços, dentre os quais a necessidade de planos municipais e de consulta pública, e o reconhecimento do controle social como um dos instrumentos da gestão (Britto, 2012). Por esse aspecto, a lei estabeleceu o quadro legal necessário para orientar os agentes setoriais na construção contínua de uma política pública no qual os investimentos requeridos se caracterizam pelo longo prazo de maturação.

Apesar de ser um avanço nos marcos legais, ao se orientar por princípios dos direitos sociais, Britto (2019) aponta que o marco regulatório poderia ser aprimorado a partir dos seguintes elementos, entre outros: i) considerar o direito humano à água e ao saneamento como princípios; ii) assegurar um volume mínimo de água àqueles que não possuem capacidade de pagamento; e iii) estabelecer instrumentos que reforcem o controle social, o planejamento e a capacidade técnica dos gestores públicos. O debate em torno da alteração dos marcos regulatórios do saneamento básico ganha materialidade a partir de 2018, com a Medida Provisória (MP) 844 e sua reedição, a MP 868. Ao perder a validade, a MP 868 foi substituída pelo Projeto de Lei (PL) 3.235/2019. Proposto pelos Deputados Evair Vieira de Melo (PP/ES) e Felipe Rigoni (PSB/ES), o projeto foi retirado de tramitação pelos autores. Por parte do Presidente Jair Bolsonaro (Sem Partido), foi proposto o PL 4.162, de 2019, tornado lei nº 14.026, em 15 de julho de 2020, estabelecendo o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Câmara dos Deputados, 2019a, 2019b; Senado Notícias, 2020).

A lei nº 14.026 (Brasil, 2020, 15 de julho) veda a prestação por contrato de programa; facilita a privatização de estatais; estabelece a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para regular o serviço de saneamento básico; e estabelece novos prazos para que municípios implementem aterros sanitários, entre outras medidas.

A principal crítica ao marco legal estaria em seu caráter privatista, ao proibir os contratos de programa, que permitem aos municípios contratarem empresas estatais ou consórcios sem licitação. Tal proibição pode ter impacto sobre os municípios de baixa renda, não atrativos à iniciativa privada. Os deputados opositores à medida afirmam que, ao permitir o avanço dos contratos de concessão e a atuação de empresas privadas, desestimulando a atuação das empresas da administração pública, o projeto tende a levar o país a uma situação de maior precariedade, visto que a iniciativa privada não se interessaria pelas regiões em que se registram os *deficit* na prestação do serviço (Brasil de Fato, 2019).

A desestatização do serviço de saneamento básico seria o caminho para se superar o *deficit* no serviço, que contraria sua universalização em decorrência da incapacidade gerencial e financeira das empresas estatais. No entanto, os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) levam à conclusão distinta: os sistemas privados de saneamento no Brasil são os que menos fazem investimentos per capita (privado: R\$377; e público: R\$405); perdem mais água que o público (privado: 48,7%; e público: 39%); e custam mais caro aos consumidores (tarifa média privado: 4,72; e pública: R\$3,78) (Agência Senado, 2020).

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2019) permite evidenciar, por sua vez as desigualdades entre a cobertura dos serviços de abastecimento de água e os serviços de esgotamento sanitário, este último com abrangência inferior ao primeiro; as desigualdades na cobertura de saneamento básico entre áreas urbanas, melhor atendidas, e áreas rurais; a persistência das desigualdades macrorregionais, em todas as modalidades do serviço de saneamento, com ênfase na região Norte, com menos de 70% de domicílios com abastecimento de

água com canalização interna ou na propriedade e com menos de 40% dos domicílios com rede geral de esgoto ou pluvial; e a importância da Política Federal de Saneamento Básico, de 2007, que contribuiu para a melhoria dos percentuais de cobertura dos serviços de saneamento básico, reduzindo os *deficit* no serviço e concorrendo para sua universalização. Em linhas gerais, os marcos legais ora expostos evidenciam processos de reestruturação, reescalonamento e re-regulamentação impressas pelas reformas neoliberalizantes (Brenner, 2010), geradoras de transformações no âmbito da administração pública, sobretudo a partir da década de 1990, capazes de estabelecerem novas relações entre o público e o privado no Brasil, no âmbito da prestação de serviços públicos. A área de saneamento básico apresenta-se, portanto, como um espaço profícuo ao processo de neoliberalização. Além das alterações legais e regulatórias, outro agente ganha relevância nesse processo: o BNDES, que passa de credor de empresas de saneamento básico, públicas ou privadas, a estruturador de projetos em prol da desestatização setorial, aspectos a serem tratados nas seções seguintes.

O BNDES no financiamento ao Saneamento Básico: 2002 - 2018

Quanto à atuação do BNDES, num universo de 18.471 contratos de financiamento, que totalizam R\$808,38 bilhões entre 2002-2018, as operações relacionadas ao saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais) totalizam 515 contratos, o que corresponde a 2,8% dos contratos e somam R\$ 12,73 bilhões, ou 1,6% dos valores contratados no período. A Tabela 1 apresenta o número de contratos, os valores contratados e respectivas participações percentuais por atividade de saneamento básico.

Tabela 1 - Número de contratos, valores contratados e participações percentuais por tipo de atividade de saneamento básico, 2002-2018

Atividade de Saneamento	Número de contratos	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
Abastecimento de água	34	6,6	2016,12	15,8
Abastecimento de água/esgotamento	283	55,0	6566,38	51,6
Drenagem e manejo de águas pluviais	13	2,5	388,37	3,0
Esgotamento sanitário	148	28,7	3356,16	26,4
Manejo de resíduos sólidos	37	7,2	408,47	3,2
Total	515	100,0	12735,49	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019).

Verifica-se que tanto em número de operações como em valores contratados, a maior parte dos contratos se referem a abastecimento de água e esgotamento sanitário, seguidos de manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais.

A Tabela 2 apresenta a distribuição regional dos contratos de saneamento básico e respectivas participações percentuais. A maior parte dos contratos e valores contratados destinam-se a região Sudeste, com 53% do número de contratos e 55,4% dos valores contratados. Em seguida, a região Sul, com 28,5% dos contratos e 21,7% dos valores contratados.

Tabela 2 - Participação percentual dos contratos de financiamento e dos valores contratados por região, 2002-2018

Região	Número de contratos	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
Centro-Oeste	39	7,6	857,75	6,7
IE	5	1,0	178,29	1,4
Nordeste	36	7,0	1220,37	9,6
Norte	15	2,9	657,59	5,2
Sudeste	273	53,0	7053,71	55,4
Sul	147	28,5	2767,79	21,7
Total	515	100,0	12735,49	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019).

A atuação do BNDES revela que as desigualdades regionais no saneamento básico também se expressam no acesso ao crédito, o que sugere a possibilidade de seu aprofundamento a partir da ação do banco, visto que as regiões mais deficitárias dos serviços foram as que menos receberam crédito, Norte e Nordeste, respectivamente. Apesar de os investimentos em saneamento, habitação, rodovias, entre outros setores, contribuírem para a eficiência e o crescimento econômico do país, seus impactos sobre as economias regionais podem ser bastante heterogêneos, de maneira a atuar no sentido de concentrar renda, recursos econômicos e serviços, o que acentua o problema da desigualdade regional (Domingues *et al.*, 2009), aspecto recrudescido quando os investimentos incidem sobre regiões mais desenvolvidas, como revela a análise das operações do banco estatal.

Com relação ao tipo de atividade por região, a partir da Tabela 3, verifica-se que abastecimento de água e esgotamento sanitário são majoritárias em todas as macrorregiões, seja em termos de contratos, seja em valores contratados, com mais de 80%, o que permite atestar que o banco contribui para o atendimento dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, de redução no *deficit* de esgotamento sanitário e na universalização do abastecimento de água. Menor protagonismo verifica-se nas atividades de drenagem de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos, considerando a lei 11.445. de 2007, em todas as regiões.

Tabela 3 - Distribuição regional e participação percentual dos contratos e valores contratados, por tipo de atividade, 2002-2018

Tipo de atividade por região	Número de contratos	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
Centro-Oeste				
Abastecimento de água/esgotamento	33	84,6	780,58	91,0
Drenagem e manejo de águas pluviais	2	5,1	21,07	2,5
Esgotamento sanitário	1	2,6	35,43	4,1
Manejo de resíduos sólidos	3	7,7	20,68	2,4
Total	39	100,0	857,75	100,0
IE				
Abastecimento de água	3	60,0	6,40	3,6
Abastecimento de água/esgotamento	1	20,0	100,00	56,1
Manejo de resíduos sólidos	1	20,0	71,89	40,3
Total	5	100,0	178,29	100,0
Nordeste				
Abastecimento de água	7	19,4	490,95	40,2
Abastecimento de água/esgotamento	23	63,9	546,67	44,8
Drenagem e manejo de águas pluviais	4	11,1	140,87	11,5
Manejo de resíduos sólidos	2	5,6	41,89	3,4
Total	36	100,0	1220,37	100,0
Norte				
Abastecimento de água/esgotamento	14	93,3	539,53	82,0
Drenagem e manejo de águas pluviais	1	6,7	118,07	18,0
Total	15	100,0	657,59	100,0
Sudeste				
Abastecimento de água	15	5,5	1321,72	18,7
Abastecimento de água/esgotamento	103	37,7	2421,98	34,3
Drenagem e manejo de águas pluviais	6	2,2	108,37	1,5
Esgotamento sanitário	133	48,7	2970,31	42,1
Manejo de resíduos sólidos	16	5,9	231,32	3,3
Total	273	100,0	7053,71	100,0
Sul				
Abastecimento de água	9	6,1	197,05	7,1
Abastecimento de água/esgotamento	109	74,1	2177,63	78,7
Esgotamento sanitário	14	9,5	350,42	12,7
Manejo de resíduos sólidos	15	10,2	42,69	1,5
Total	147	100,0	2767,79	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019).

Com relação ao perfil do cliente, identificam-se os seguintes: Administração Direta Municipal, com 3% dos contratos e 4,7% dos valores contratados; Administração Direta Estadual, com 11,7% dos contratos e 10,7% dos valores contratados; a Administração Pública Indireta, com 51,7% dos contratos e 58,3% dos valores contratados; e Empresas Privadas de Saneamento Básico, com 33,6% dos contratos e 26,4% dos valores contratados (Tabela 4).

Tabela 4 - Participação percentual dos contratos por tipo de cliente, 2002-2018

Tipo de cliente	Número de contratos	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
Administração pública direta - governo estadual	16	3,1	597,06	4,7
Administração pública direta - governo municipal	60	11,7	1361,63	10,7
Privada	173	33,6	3356,57	26,4
Pública indireta	266	51,7	7420,22	58,3
Total	515	100,0	12735,49	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019).

A análise do perfil do cliente revela o caráter híbrido da prestação do serviço de saneamento básico no Brasil. Ainda durante a ditadura militar, a provisão do serviço de saneamento esteve vinculado ao Plano Nacional de Habitação, a cargo do Banco Nacional de Habitação, de 1964, posteriormente articulado ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), de 1971. A partir dessas instituições, o governo federal estimulou, através de incentivos financeiros às cidades, a transferência voluntária dos serviços de saneamento a Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), que foram criadas (Klink et al., 2019).

A CF 88 conferiu a titularidade dos serviços de saneamento aos municípios, ao passo que permitiu a concessão dos serviços a empresas privadas (regulamentada pela lei de concessões), o que foi o primeiro passo de abertura do setor aos capitais privados, apesar do caráter incipiente das privatizações das empresas de saneamento básico na década de 1990. Com a Lei 11.445, de 2007, foram permitidos os contratos de programas, ou seja, as empresas públicas e de economia mista prestam o serviço sem a necessidade de participarem de licitação.

Como consequência do aparato regulatório, verifica-se a atuação de empresas públicas, de economia mista e privadas em atuação no setor, essas últimas em crescente protagonismo (Britto e Rezende, 2017), aspecto que se expressa nos contratos do banco e coaduna com o caráter historicamente determinado do processo de neoliberalização em curso. As alterações recentes no marco regulatório do saneamento básico tendem a alterar esse quadro em favor das empresas privadas ao proibirem os contratos de programa e facilitarem as privatizações, conforme seção anterior.

Em termos de atividade por tipo de cliente, os empréstimos foram destinados majoritariamente para abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando todos os prestadores do serviço. Por sua vez, verifica-se que 20% dos contratos das empresas privadas foram para o manejo de resíduos sólidos, tais empresas, por sua vez, não realizaram contratos de drenagem e manejo de águas pluviais, tipo de atividade cujos clientes foram a administração pública direta municipal.

No que se refere aos contratos com a administração pública indireta, verifica-se que 40,6% deles tiveram como cliente a Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), o que corresponde a 42,5% dos valores destinados a essa categoria saneamento básico e 24,8% se considerado o total dos valores destinados ao saneamento básico. Em seguida, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), com 21,4% dos contratos e 15,3% dos valores contratados pela administração pública indireta, ou 8,9% do total de valores contratados analisados, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Número de contratos, valores contratados e participações percentuais das empresas da administração pública indireta de saneamento básico, 2002-2018

Administração Pública Indireta	Número de contratos	Participação %	Valor Contratado (em milhões R\$)	Participação %
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais s.a. - BDMG	1	0,4	46,77	0,6
Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp	108	40,6	3156,39	42,5
Companhia de Água e Esgoto do Ceará Cagece	3	1,1	184,00	2,5
Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - Cagepa	2	0,8	47,99	0,6
Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	3	1,1	67,43	0,9
Companhia de Saneamento de Minas Gerais Copasa MG	9	3,4	807,67	10,9
Companhia de Saneamento do Paraná	57	21,4	1137,41	15,3
Companhia de Saneamento Municipal - Cesama	1	0,4	12,81	0,2
Companhia Espírito Santense de Saneamento - Cesan	12	4,5	318,54	4,3
Companhia Riograndense de Saneamento Corsan	39	14,7	859,49	11,6
Empresa Baiana de Águas e Saneamento SA	14	5,3	519,88	7,0
Instituto Jones dos Santos Neves	1	0,4	24,10	0,3
Saneamento de Goiás SA	16	6,0	237,74	3,2
Total	266	100,0	7420,22	100,0

Fonte: elaboração própria a partir do BNDES Transparência (2019).

Em termos de neoliberalização, a elevada participação das empresas é emblemática. A SABESP, embora não privatizada, foi reestruturada e listada na Bolsa de Valores de São Paulo, em 1996, e na Bolsa de Nova York, em 2002. A composição social, portanto, é a seguinte: 50,3% do governo do Estado de São Paulo; 37% BM&F; e 12,7% da Bolsa de Nova York (Sabesp, 2020). Dada estratégia de maximização do valor do acionista que orienta a governança corporativa da empresa, Klink et al. (2019) analisam o caso da SABESP à luz do processo de financeirização (Braga, 1997; Palley, 2007; Aalbers, 2015) e de criação de mercados competitivos a partir de um mercado imperfeito cuja característica é o monopólio natural, a exemplo do saneamento básico. A SABESP passa, de acordo com os autores, de uma empresa de governança compartilhada entre estado e município para um sistema de controle dos acionistas.

A estratégia da SANEPAR é semelhante. A empresa abriu capital em 2002 e ainda que o estado do Paraná detenha 60% do capital votante, em termos de capital total, esse percentual é de 20%, sendo os demais acionistas nacionais, estrangeiros, bancos e fundos de investimento (Sanepar, 2020). Por esse aspecto, ainda que majoritariamente o banco empreste para companhias estaduais de saneamento, destaca-se o caráter privado de seus principais credores.

Com relação às empresas privadas, se tratam de 173 contratos, que correspondem a 26,4% dos valores contratados. Em termos regionais, destaca-se a região Sudeste como o destino dos recursos contratados por empresas privadas, com 119 contratos, o que corresponde a 68,8% dos contratos firmados e R\$ 2,18 bilhões ou 65% dos valores contratados. Nesta categoria, destacam-se o Grupo IGUÁ, com 31 contratos, ou 16,8%, no total de R\$896,4 milhões, o que corresponde a 26% dos valores contratados; o grupo AEGEA (Aegea, 2020), com 31 contratos, que correspondem a 17,9% do número de contratos com empresas privadas, no valor total de R\$786,05 milhões, ou 23,4% do total contratado pela categoria; o Grupo Águas do Brasil, com 19 contratos, ou 11% dos contratos para as empresas privadas, cujos valores somam R\$497,49 milhões, 14,8% dos valores contratados por empresas privadas; e o Grupo BRK, com 40 contratos, 23,1% do número de contratos, que totalizam R\$511,51 milhões, ou 15,2% do total contratado. Juntos totalizam 121 contratos, ou 70% dos contratos realizados com empresas privadas, que totalizam R\$2,69 bilhões, ou 80,2% do total de contratos de saneamento básico com empresas privadas.

O Grupo IGUÁ, antes CAB Ambiental², tem em sua composição acionária o FIP IGUÁ (65,97%), o FIP MAYIM (21,10%), ambos controlados pela Alberta Investment Management Corporation (AIMCo), e o BNDES PAR, com 11,32% (Valor Econômico, 2018; Iguá, 2020). A Iguá atua nos estados de Alagoas, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e São Paulo, por meio de concessões e PPPs. A companhia AEGEA é constituída pelo grupo Equipav (71,63%), que atua nas áreas de saneamento e mobilidade; e fundo GIC, fundo soberano do governo de Singapura (28,37%). Estão presentes em 59 cidades do Brasil, em todas as regiões, com destaque para os estados de Mato Grosso, no Centro-Oeste e Rio Grande do Sul. Tem como forma de atuação as concessões plenas ou as PPPs.

O Grupo Águas do Brasil, companhia privada nacional de saneamento ambiental, opera 14 concessões nas regiões Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e Norte (Amazonas). Seus acionistas são: Developer S.A., do Grupo Carioca Engenharia; Queiroz Galvão Saneamento S.A.; New Water Participações Ltda (Estado de Minas, 2017a). Já o grupo BRK Ambiental, antes Odebrecht Ambiental, está presente em 180 municípios, em todas as regiões do país. É controlado pela companhia canadense Brookfield, que detém 70% das ações, e pelo FI-FGTS, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, detentor de 30% do capital social da empresa.

A partir da composição societária das companhias, verificam-se os fundos de investimentos privados e os fundos públicos como investidores relevantes no saneamento básico no Brasil, ao lado de empresas cuja atividade originária é a construção civil.

Britto & Rezende (2017) argumentam que o fortalecimento do setor privado e da lógica de financeirização pode ser verificada na composição de capital das empresas do setor de saneamento, com fundos de investimentos internacionais que adquirem participação acionária nas empresas. Soma-se a isso o suporte conferido pelo fundo público, por meio do FI-FGTS, BNDES PAR e dos empréstimos do BNDES, que permitem um ambiente de negócio favorável. O processo de financeirização também é fortalecido pela abertura de capital das empresas de economia mista do setor, como SABESP e SANEPAR. Tais aspectos tendem a ser recrudescidos com o novo marco regulatório do saneamento e com a atuação do BNDES, enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços de saneamento básico no país, aspectos analisados na próxima seção.

O BNDES e a desestatização do Saneamento Básico

O BNDES não é somente um financiador de projetos. A instituição tem atuado enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços, aspecto que se evidencia a partir dos posicionamentos institucionais expressos em documentos e canais de comunicação oficiais do Banco, e em declarações públicas de seus dirigentes. Além de focar na realização de estudos para arranjos institucionais que promovam a atuação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos, visando a replicação dos modelos, o BNDES também atua em demandas específicas do executivo federal para a implementação de políticas públicas. Neste sentido, o banco tem constituído um corpo técnico e área voltados para o processo de desestatização.

A atuação voltada à ampliação da participação privada nos serviços e equipamentos públicos, tendo o banco como estruturador dos projetos de concessão e privatização, entrou na agenda e na atuação da instituição como algo prioritário a partir de 2016, e coaduna com as alterações legais e constitucionais que ampliam a participação privada no saneamento básico, compreendidas à luz das reestruturações regulatórias orientadas pelos processos de neoliberalização. Contribuiu para tal diretriz a reorientação do banco em 2016, no governo Michel Temer (2016-2018) — com destaque para a devolução de R\$280 bilhões ao Tesouro Nacional e a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (Pereira & Miterhof, 2018).

² Quando CAB Ambiental, a companhia tinha como acionista controladora a Galvão Participações, do grupo Queiroz Galvão.

Com o estabelecimento do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI)³, do Governo Federal, o Banco se torna condutor dos processos de concessão e outras formas de desestatização de ativos. No âmbito da carteira do PPI, a primeira fase do programa, o BNDES priorizou o setor de saneamento sob a justificativa do *deficit* do país na prestação do serviço, com impactos na “saúde, qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos” (BNDES, 2016a).

Três projetos de concessão dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, indicados pelo BNDES, foram aprovados pelo PPI para qualificação. Atualmente, os serviços estão sob a responsabilidade das seguintes empresas: Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE); Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia (CAERD); e a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) (BNDES, s.d.), todas concessões da Administração Pública Indireta. Com relação a CEDAE, a proposta de desestatização elaborada pelo banco, encontra-se em fase de consulta e audiências públicas (BNDES, 2020).

Em 2017, Luciene Machado, Superintendente da Área de Saneamento e Transporte do BNDES, afirmou, em ocasião do 15º Fórum Latino Americano Brasileiro de Liderança Estratégica em Infraestrutura, que um dos focos de trabalho do Banco está na estruturação dos projetos de infraestrutura, elaborando modelagens que atraiam investimentos ao setor, a exemplo da parceria do Banco, via setor de saneamento, com diversos estados, de modo a identificar quais seriam os melhores modelos de concessão, PPPs e desestatização. Para a Superintendente, novos investimentos em infraestrutura dependem da realização de novos leilões e concessões, “agenda em que o BNDES pode ter um papel importante como estruturador de projetos (Estado de Minas, 2017b; Agência BNDES de Notícias, 2018).

Atuação do banco na estruturação de projetos identifica oportunidades para a iniciativa privada, de modo a conduzir o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e as concessionárias. Maria Silvia Bastos, presidente do Banco entre junho de 2016 a maio de 2017, foi a primeira a tomar a iniciativa, seguida pelos presidentes que a sucederam, de realizar um conjunto de estudos visando estruturar projetos de desestatização. Foi o caso, por exemplo, da Convocação Pública BNDES/FEP Pró-Estruturação de Projetos nº 01/2016 — Saneamento Básico, cujo objetivo foi selecionar e financiar, de forma não reembolsável, estudos técnicos independentes, para a estruturação de projetos de parcerias com a iniciativa privada, relativos a serviços públicos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário (BNDES, 2016b).

Em 2019, o BNDES, sob a presidência de Gustavo Montezano, promoveu o evento *BNDES com “S” de Social e de Saneamento*, em que apresentou os modelos de negócio para Alagoas (CASAL), Rio de Janeiro (CEDAE), Amapá (DEPASA) e Acre (CAESA), cuja ênfase esteve na promoção da desestatização por meio de concessões e atração de investidores institucionais. De acordo com Paulo Guedes, Ministro da Economia, a missão do BNDES é priorizar o saneamento (“S de saneamento”), por meio da coordenação dos investimentos em saneamento, a serem realizados pelo setor privado. Para tanto, é requerida a mudança dos marcos regulatórios para atrair o capital privado, inclusive internacional (BNDES, 2019).

Britto (2019) aponta que o *deficit* em saneamento se concentra na população com baixa capacidade de pagamento de tarifas, em áreas onde a viabilização do acesso demanda investimentos importantes, o que contraria a lógica do lucro e o atendimento à população mais vulnerável — antes previsto pela lei 11.445/2007. Por esse aspecto, algumas fragilidades da proposta privatista podem ser elencadas: i) o fato de os usuários pagarem por água e esgoto em regiões em que ainda não há o serviço de esgotamento sanitário, caso se neguem ao pagamento, terão o abastecimento de água cortado; ii) o fato de usuários de baixa renda não terem condições de pagar pelos serviços de abastecimento de água e terem o serviço cortado até quitar a dívida; iii) o desinteresse de empresas privadas pela prestação do serviço em regiões de baixa renda pode ampliar a desigualdade, e iv) as diversas possibilidades de revisão de contrato, que

³ O PPI foi criado pela lei nº 13.334, de 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parcerias e outras medidas de desestatização (Brasil, 2016, 13 de setembro; PPI, 2016).

podem implicar em não cumprimento das metas estabelecidas na concessão, e no aumento das tarifas aos usuários.

Tais aspectos evidenciam as incertezas quanto a capacidade do modelo privado enfrentar o *deficit* em saneamento básico e promover sua universalização, em um contexto de profunda desigualdade, assim como a viabilidade de se garantir a modicidade tarifária e programas específicos para a provisão do serviço de saneamento básico para a população de baixa renda sem a atuação do Estado enquanto prestador do serviço.

Considerações finais

Os dados do Plansab mostram que algumas ações foram tomadas a partir da Lei 11.445 de 2007, no sentido de qualificar a questão do saneamento no Brasil e enfrentar as desigualdades na prestação desse serviço no país. Verificou-se que o BNDES atuou de forma incipiente no financiamento de projetos visando a ampliação desta cobertura, bem como reforçou as desigualdades regionais, visto que tanto em número de contratos como em valores, os principais clientes estão nas regiões de maior cobertura dos serviços de saneamento básico, seja abastecimento de água, seja esgotamento sanitário. Verifica-se entre os clientes as empresas privadas no saneamento, que em número de contratos e valores ficam atrás apenas das empresas controladas pela administração indireta. Com relação a essa categoria, as principais tomadoras de empréstimos são empresas de capital aberto, SABESP E SANEPAR. Como uma futura agenda de pesquisa, cabe compreender como se deu a redução do *deficit* evidenciado no Plansab, de forma a verificar o papel de políticas governamentais voltadas à ampliação de infraestruturas e serviços, a partir da atuação de outros agentes.

Por outro lado, a instituição financeira estatal tem protagonizado a desestatização setorial ao estruturar projetos por meio de modelagens de concessões e privatizações, com o intuito de atrair a iniciativa privada, inclusive capital estrangeiro. A ação do BNDES está em consonância, portanto, com as mudanças no marco regulatório, que irão favorecer a nova diretriz do banco.

Desde 2016, o BNDES tem consolidado sua atuação enquanto *think tank*, na elaboração de modelos de negócios privados no setor de saneamento básico, com ênfase na desestatização de empresas da administração indireta, em consonância com as reformas regulatórias na área de saneamento no país e com o processo de neoliberalização, evidenciando o papel ativo do Estado na mercantilização dos serviços públicos.

Enquanto o Brasil intensifica o processo de privatização de serviços essenciais, um estudo realizado pelo *Transnational Institute* (TNI) mostra que há uma tendência pela reestatização de serviços. Segundo o estudo, desde o ano de 2000, cerca de 884 serviços foram reestatizados, sobretudo em países centrais do capitalismo. Os motivos levantados pelo relatório dizem respeito ao fato de as empresas privadas priorizarem o lucro, encarecendo os serviços sem que, necessariamente, ocorresse a melhoria da qualidade dos serviços (Kishimoto & Petitjean, 2017).

Tais aspectos suscitam incertezas quanto à qualidade e universalização dos serviços de saneamento diante das mudanças regulatórias em curso, além do empenho do banco público em privatizar serviços essenciais como o de saneamento básico.

Referências

- Aalbers, M. B. (2015). The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, 5(2), 214-219.
- Aegea (2020). *Composição Acionária*. Recuperado em 10 de outubro de 2020, de <https://ri.aegea.com.br/governanca-corporativa/composicao-acionaria/>
- Agência Senado. (2020). *Senado aprova novo marco legal do saneamento básico*. Recuperado em 07 de junho de 2020, de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>.
- Agência BNDES de Notícias. (2018). *Aprovações para investimentos em infraestrutura crescem 50% até novembro*. Recuperado em 15 de janeiro de 2020, de <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Aprovacoes-para-investimentos-em-infraestrutura-crescem-50-ate-novembro/>.

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. BNDES. (2016a). *Saneamento: 18 Estados confirmam ao BNDES interesse em concessões e parcerias com a iniciativa privada*. Recuperado em 10 de janeiro de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-18-estados-confirmam-ao-bndes>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. BNDES. (2016b). *Convocação Pública BNDES/FEP Pró-Estruturação de Projetos nº 01/2016 - Saneamento Básico*. Recuperado em 08 de janeiro de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndes-fep/proestruturacao/fep-saneamento>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. BNDES. (s.d.). *Programa de Parcerias para Investimento*. PPI. Recuperado em 11 de fevereiro de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/ppi>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. (2019). *BNDES com S de Social e de Saneamento*. Rio de Janeiro: BNDES. Recuperado em 02 de março de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/seminarios/bndes-com-s-de-social-saneamento>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. (2020). *Processos em andamento – Desestatização. CEDAE*. Recuperado em 20 de julho de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento>.
- BNDES Transparência. (2019). *Central de Downloads*. Operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2002-2019). Rio de Janeiro: BNDES. Recuperado em 05 de maio de 2019, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads#>
- Braga, J. C. (1997). Financeirização global: o novo padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: J. L. Fiori, *Poder e Dinheiro*. Petrobrás: Vozes.
- Braga, J. C. (2000). *Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas, SP: UNICAMP/IE.
- Braga, J. C. S., Medici, A. C., & Arretche, M. (1995). Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 29, 115-148. Recuperado em 05 de fevereiro de 2020, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8296/7071>
- Brasil (1988, 05 de outubro). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.
- Brasil. (1990, 12 de abril). *Lei nº 8.031, 12 de abril de 1990*. Cria o Programa Nacional de Desestatização.
- Brasil (1995, 15 de fevereiro). *Lei das Concessões, de 15 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
- Brasil. (1997, 09 de setembro). *Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.
- Brasil (2005, 06 de abril). *Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- Brasil (2007, 05 de janeiro). *Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020).
- Brasil (2016, 13 de setembro) *Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016*. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.
- Brasil. (2019). *Plano Nacional de Saneamento Básico*: PLANSAB. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional. Recuperado em 18 de janeiro de 2020, de http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf
- Brasil. (2020, 15 de julho). *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a

prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

Brasil de Fato. (2019). Senado aprova privatização de saneamento; áreas vulneráveis podem ficar desatendidas. Recuperado em 06 de junho de 2019, de <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/06/senado-aprova-privatizacao-de-saneamento-areas-vulneraveis-podem-ficar-desatendidas/>

Brenner, N. (2010). A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, 12(24), 535-364. Recuperado em 10 de fevereiro de 2020, de <http://ken.pucsp.br/metropole/article/view/5902>.

Brenner, N., Theodore, N., & Peck, J. (2012). Depois da Neoliberalização. *Cadernos Metrópole*, 14(27), 15-39. Recuperado em 05 de janeiro de 2020, de <http://revistas.pucsp.br/metropole/issue/view/1005>.

Britto, A. L. N. de P. (2001). A Regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR* (p. 1080-1093). Rio de Janeiro: ANPUR.

Britto, A. L. N. de P. (2012). A gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. *Revista e-metropolis*, 11(3), 8-18. Recuperado em 10 de outubro de 2019, de <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/GestaodosaneamentonoBrasildesafioseperspectivas.pdf>.

Britto, A. L. P., & Rezende, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 557-581.

Britto, A. L. N. de P. (2019). Água e esgoto: uma privatização selvagem. *OUTRASPALAVRAS*. Recuperado em 29 de junho de 2019, de <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/agua-e-esgoto-uma-privatizacao-selvagem/>.

Câmara dos Deputados. (2019a). Notícias. *Comissão especial aprova MP do Saneamento Básico*. Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado em 07 de maio de 2019, de <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/576026-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-MP-DO-SANEAMENTO-BASICO.html>.

Câmara dos Deputados. (2019b). *Projeto retoma MP de marco legal do saneamento básico*. Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado em 10 de julho de 2019, de <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/577477-PROJETO-RETOMA-MP-DE-MARCO-LEGAL-DO-SANEAMENTO-BASICO.html>.

Chang, H. (2004). *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp.

Costa, F. L. da. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829-874. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>

Domingues, E. P., Magalhães, A. S., & Faria, W. R. (2009). Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. *Pesquisa e planejamento econômico (PPE)*, 39(1), 121-158. Recuperado em 08 de fevereiro de 2020, de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5125/1/PPE_v39_n01_Infraestrutura.pdf.

Estado de Minas. (2017a). *Cade aprova operação da Developer com Queiroz Galvão Saneamento*. Recuperado em 20 de março de 2019, de https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/11/03/internas_economia,913866/cade-aprova-operacao-de-developer-e-queiroz-galvao-saneamento.shtml

Estado de Minas. (2017b). *BNDES fará papel de estruturador de projetos de infraestrutura*. Recuperado em 20 de março de 2019, de https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/12/internas_economia,899860/bndes-fara-papel-de-estruturador-de-projetos-de-infraestrutura.shtml

Fiori, J. L. (1997). Globalização, hegemonia e império. In J. L. Fiori, *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes.

Fiori, J. L. (1999). Estados, moedas e desenvolvimento. In J. L. Fiori, *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.

Harvey, D. (2005). *A Produção Capitalista do Espaço* (2a ed., Vol. 1). São Paulo: Annablume.

Hirt, C. (2019). Estado, *capital e território*: o lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Uma análise até o ano de 2014. Curitiba: CRV.

Kishimoto, S., & Petitjean, O. (2017). *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Transnational Institute - TNI. Recuperado em 08 de agosto de 2018, de https://www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf.

Klink, J., & Barcellos de Souza, M. (2016). De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para estudos críticos espaciais. In C. A. Brandão, V. R. Fernández, & L. C. Q. Ribeiro (orgs.), *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades*: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.

Klink, J., Empinotti, V. L., & Aversa, M. (2019). On contested water governance and the making of urban financialisation: Exploring the case of metropolitan São Paulo, Brazil. *Urban Studies*, 57(8), 1676–1695. <https://doi.org/10.1177/0042098019844390>

Massey, D. (1979). In what sense a regional problem? *Regional Studies*, 13, 233–243.

Monteiro Neto, A. *Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90* (tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

Nascimento, E. R. (2014). *Gestão Pública* (3ª ed). São Paulo: Saraiva.

Programa de Parcerias de Investimentos - PPI. (2016). Brasília. Recuperado em 10 de julho de 2019, de <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>

Palley, T. (2007). Financialization: What it is and why it matters. *The Levy Economics Institute Working Paper Collection*, n. 525, 1-31.

Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.

Pereira, T. R., & Miterhof, M. T. (2018). O Papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. *Economia e Sociedade*, 27(3), 875-908. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art7>.

Sabesp. (2020). *Relações com Investidores*. Recuperado em 11 de outubro de 2020, de <http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&db=&docid=1C3C5C495E396CD0832570DF006A4017&docidPai=1698C08F24239E5A8325768C00517EF8&pai=filho4>

Senado Notícias (2020, 24 de junho). *Senado aprova novo marco legal do saneamento*. Recuperado em 25 de junho de 2020, de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>

Sanepar. (2020). *Governança corporativa*. Recuperado em 11 de outubro de 2020, de <http://ri.sanepar.com.br/governanca-corporativa/composicao-acionaria/>

Smith, N. (1988). *Desenvolvimento Desigual*: natureza, capital e a produção do espaço. Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Tavares, M. C. (1997). A retomada da hegemonia norte-americana. In J. L. Fiori, *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes.

Valor Econômico. (2018). *Fundo do Canadá fará aporte de 400 milhões na Iguá Saneamento*. São Paulo. Recuperado em 30 de julho de 2018, de <https://www.valor.com.br/empresas/5698779/fundo-do-canada-fara-aporte-de-r-400-milhoes-na-igu-a-saneamento>.

Editor responsável: Rodrigo Firmino

Recebido: 18 mar. 2020

Aprovado: 06 set. 2020