



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO (PPED)

Yuri Ferreira Coloneze

A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SANEAMENTO NO BRASIL
(1891-2020): DA LUTA PELA TITULARIDADE AOS EMBATES EM TORNO DA
PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Rio de Janeiro

2021

Yuri Ferreira Coloneze

A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SANEAMENTO NO BRASIL
(1891-2020): DA LUTA PELA TITULARIDADE AOS EMBATES EM TORNO DA
PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Francisco José Mendes Duarte

Rio de Janeiro

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

C719

Coloneze, Yuri Ferreira.

A trajetória institucional da política de saneamento no Brasil (1891-2020): da luta pela titularidade aos embates em torno da privatização dos serviços / Yuri Ferreira Coloneze. – 2021.

242 f.; 31 cm.

Orientador: Francisco José Mendes Duarte.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2021.

Bibliografia: f. 217 –242.

1. Política de saneamento básico. 2. Neoliberalismo. 3. Coalizões de defesa. I. Duarte, Francisco José Mendes, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 320.06

Yuri Ferreira Coloneze

A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SANEAMENTO NO BRASIL
(1891-2020): DA LUTA PELA TITULARIDADE AOS EMBATES EM TORNO DA
PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Rio de Janeiro, 23 de novembro de 2021.

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte – Orientador/Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof^a. Dr^a. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof^a. Dr^a. Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto – Membro Externo
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus e todos os santos que tenho devoção por toda a iluminação na caminhada. Nossa Senhora das Graças, Nossa Senhora de Aparecida, São Sebastião e São Jorge na frente, sendo fundamentais para fornecer todo o alicerce espiritual para esta etapa tão importante em minha caminhada acadêmica.

Deixo um agradecimento mais do que especial para minha mãe e minha irmã, pois sem elas esta caminhada não seria possível. Agradeço a todos os meus familiares (especialmente minha tia Sandra e meu tio Luis) que enviaram mensagens positivas e muita força para seguir firme durante estes anos de mestrado.

Registro também meu imenso carinho pelo meu orientador, o professor Francisco. É simplesmente impossível descrever o tamanho do seu cuidado, didática e conselhos. Esta dissertação não seria possível sem todo o seu apoio e esforço durante esses oito meses de muita intensidade e correria. Você é uma inspiração na minha caminhada e será um sonho carregar um pouquinho da tua capacidade intelectual enquanto educador para os novos desafios.

Obrigado por propor esse mergulho dentro da política de saneamento e de seus atores, obrigado por topar esse desafio já na metade do percurso, obrigado pelos necessários puxões de orelha e obrigado por acreditar. Esta dissertação reflete o tamanho desse educador que você é, professor Francisco. Obrigado por tudo e por tanto!

Agora é hora de agradecer todos os meus amigos: Fiocruz (Clarice, Fábio, Isabel, Jaqueline, Jozélia, Laís e Taís), VP Everest (Bruno, Marquinhos e Ygor), meus amigos escritores (Bárbara, Bia e Victor), parceiros do PPED (Alex, Ana, Camila e Diandra) e outros tantos que partilharam desse sonho comigo. Vocês são absolutamente especiais e sempre me impulsionaram a seguir adiante durante este difícil percurso.

Agradeço também a professora Estela Neves e a Gabriela por todo o suporte até o período da qualificação. Vocês também fizeram parte dessa caminhada e da minha evolução na pesquisa sobre a política pública de saneamento, eu deixo registrado meu muito obrigado por tudo.

Deixo também meu muito obrigado para todo o corpo docente do PPED, professores que foram cruciais nesta caminhada e contribuíram muito para esta nova formação acadêmica. Além disso, deixo meu carinho para os profissionais da secretaria de pós e aos servidores da biblioteca. Foram muitas perguntas respondidas com toda a prontidão, e todas elas atenderam as muitas dúvidas nesta reta final.

Um agradecimento também aos servidores do Ministério de Desenvolvimento Regional, especialmente ao corpo técnico do SNIS. Agradeço a paciência em cada ligação e as respostas que tanto agregaram no desenvolvimento desta pesquisa.

Registro também meu carinho por pessoas da Fiocruz como Joyker e Ana Cristina que ajudaram nesse processo de conhecimento sobre o que é ser pesquisador e como entender a política de saneamento básico no Brasil. Também deixou meu agradecimento mais do que especial para a professora Ana Cristina Reif, minha orientadora na graduação, e que tanto alimentou esse sentimento de carinho pela caminhada e pela minha pesquisa.

Agradeço a CAPES pelo apoio tão importante e necessário a este bolsista, principalmente a partir do início da pandemia. Apoiar a Ciência é atividade crucial e esta pesquisa não seria possível sem este apoio.

Por fim, eu deixo aqui meu agradecimento pelas pessoas que partiram para outros planos: tia Maria Silvia, tia Fátima Regina, meu padrinho Paulo e a eterna dona Amelia. Infelizmente vocês não estão mais por aqui, mas eu compartilho a minha alegria por conviver ao lado de vocês e aprender a ser mais humano com cada um.

RESUMO

Coloneze, Yuri Ferreira. **A trajetória institucional da política de saneamento no Brasil (1891-2020): da luta pela titularidade aos embates em torno da privatização dos serviços.**

Defesa de dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

O Brasil é um país que ainda lida com um grande déficit de cobertura na prestação dos serviços de esgotamento sanitário e não atingiu a universalização no abastecimento de água. Para entender como o país chegou a essa situação faz-se necessário analisar a evolução histórica dessa política, a formação e organização de seus atores e os contextos político-econômicos que levaram (ou não) às alterações institucionais verificadas até então. Nesse sentido, o objetivo desta dissertação é compreender como ocorreram as mudanças institucionais ao longo da trajetória da política de saneamento básico no Brasil, entre 1891 e 2020. Ao fazê-lo, buscou-se analisar a dificuldade de pactuação entre os entes federativos e atores privados em temas que compreendem o desenho institucional mais adequado para esta política. Essa dificuldade na convergência institucional ocorre desde a disputa secular em torno da titularidade dos serviços até os embates mais recentes, acerca da maior participação do setor privado (PSP) na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SAE). No que tange ao marco teórico-metodológico, adotamos como ponto partida o método histórico-dedutivo, dado que modelos históricos são plenamente capazes de identificar regularidades, tendências e até instabilidades dentro de uma política pública. Mais precisamente, optamos pela utilização do neoinstitucionalismo histórico, cuja ênfase recai sobre o papel das instituições e dos conflitos que as conformam na geração de assimetrias de poder. A partir dessa corrente analítica, buscou-se identificar tanto as mudanças mais disruptivas na política por meio do conceito de choques exógenos quanto as mudanças incrementais, reveladas por meio dos conceitos de mudança por camada ou por deslocamento. Logo, a pesquisa visou sublinhar que alterações institucionais na política de saneamento não ocorrerem somente por meio de mudanças na macropolítica e na macroeconomia, mas também por mudanças endógenas a ela. Então, para determinar quais são as instituições endógenas e exógenas à política de saneamento, esta foi definida enquanto um campo institucional composto por regras, interações e embates constantes entre atores socialmente hábeis, capazes de formar coalizões de defesa que geram pressões no campo institucional para ou resistir ou estimular a implementação de mudanças dentro da política de saneamento. Trata-se de pesquisa em caráter exploratório, baseada no levantamento e na análise

de fontes bibliográficas (artigos acadêmicos, dissertações e teses) e documentais (produções institucionais de ministérios; de outros agentes, como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); leis e decretos). Alguns resultados mais gerais identificados durante a pesquisa merecem destaque. Primeiramente, identificamos a constante presença de atores socialmente hábeis no campo, como os médicos sanitaristas, no contexto de formação do mesmo, entre 1891 e 1920, e a Associação Brasileira de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), no período recente de 2014 a 2020. Concluimos igualmente que os golpes políticos no Brasil, os de 1930 e de 1964, funcionaram como choques exógenos que ajudaram a alimentar a centralização política no financiamento e na prestação dos serviços sanitários, especialmente, com o novo desenho de política imposto pela ditadura civil-militar (1964-1985) a partir Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Quanto às crises econômicas, entendemos que elas contribuíram para reorganizar as relações de poder diversas vezes neste campo, vide a crise de 1929, as crises da dívida externa e inflacionária, ao longo da década de 1980 e do início da década de 1990, e a crise econômica brasileira verificada entre os anos de 2013 e 2016. Notamos ainda que, em grande medida, os interesses disruptivos surgidos ao longo da história neste campo, devido ao poder de veto de algumas coalizões de defesa, conseguiram, na maioria das vezes, desencadear mudanças incrementais. Isto se revela no fato de que o paradigma neoliberal de desenvolvimento, não obstante sua força, precisou de três décadas para ampliar a mercantilização da prestação dos SAE, algo que só ocorreu recentemente, a partir da aprovação do novo marco regulatório do saneamento, em 2020. Por fim, demonstramos que a ABCON assumiu um papel central na recente reconfiguração institucional do campo de saneamento, atuando em diversas frentes para demonstrar que as dificuldades seculares desta política seriam solucionadas a partir da suposta superioridade da iniciativa privada, pautada pelos princípios de competitividade e eficiência, e que tal saída privatizante poderia ainda contribuir para a recuperação fiscal de estados brasileiros.

Palavras-chave: Política de Saneamento básico; Saneamento ambiental; Neoliberalismo; Privatização; Coalizões de defesa

ABSTRACT

Coloneze, Yuri Ferreira. The institutional trajectory of sanitation policy in Brazil (1891-2020): from the struggle for ownership to clashes around the privatization of services. Dissertation defense presented to the master's Program in Public Policy, Strategies and Development, Institute of Economics, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Brazil is a country that still faces a large coverage deficit in the provision of sanitary sewage services and has not reached universal water supply. To understand how the country came to this situation, it is necessary to analyze the historical evolution of this policy, the formation and organization of its actors and the political-economic contexts that led (or not) to the institutional changes seen so far. In this sense, the objective of this dissertation is to understand how institutional changes occurred along the trajectory of basic sanitation policy in Brazil, between 1891 and 2020. In doing so, we sought to analyze the difficulty of agreement between federative entities and actors on topics that comprise the most appropriate institutional design for this policy. This difficulty in institutional convergence occurs from the centuries-old dispute over ownership of services to the most recent conflicts, regarding the greater participation of the private sector (PSP) in the provision of water supply and sanitary sewage services (SAE). Regarding the theoretical-methodological framework, we adopted the historical-deductive method as a starting point, given that historical models are fully capable of identifying regularities, trends and even instabilities within a public policy. More precisely, we chose to use historical neoinstitutionalism, which emphasizes the role of institutions and the conflicts that shape them in the generation of power asymmetries. From this analytical current, we sought to identify both the most disruptive changes in policy through the concept of exogenous shocks and the incremental changes, revealed through the concepts of change by layer or by displacement. Therefore, the research aimed to underline those institutional changes in the sanitation policy do not only occur through changes in macropolitics and in the macroeconomy, but also through changes endogenous to it. So, to determine which are the endogenous and exogenous institutions to the sanitation policy, this was defined as an institutional field composed of rules, interactions, and constant clashes between socially skilled actors, capable of forming defense coalitions that generate pressure in the institutional field to or resist or encourage the implementation of changes within the sanitation policy. This is exploratory research, based on the survey and analysis of bibliographic sources (academic articles, dissertations and theses) and documentary (institutional productions of ministries; of other agents, such as the Oswaldo Cruz Foundation (FIOCRUZ) and the National Bank Economic and Social Development (BNDES); laws and decrees). Some more general results identified

during the research are noteworthy. First, we identified the constant presence of socially skilled actors in the field, such as sanitary doctors, in the context of its formation, between 1891 and 1920, and the Brazilian Association of Private Concessionaires of Public Water and Sewage Services (ABCON), in the period recent from 2014 to 2020. We also concluded that the political coups in Brazil, those of 1930 and 1964, acted as exogenous shocks that helped to feed the political centralization in the financing and provision of health services, especially with the new policy design imposed by the civil-military dictatorship (1964-1985) from the National Sanitation Plan (PLANASA). As for the economic crises, we understand that they have contributed to reorganizing power relations in this field several times, see the 1929 crisis, the external debt and inflation crises, throughout the 1980s and early 1990s, and the Brazilian economic crisis between 2013 and 2016. We also note that, to a large extent, the disruptive interests that have arisen throughout history in this field, due to the veto power of some defense coalitions, managed, in most cases, to trigger incremental changes. This is revealed in the fact that the neoliberal development paradigm, despite its strength, took three decades to expand the commodification of SAE provision, something that only occurred recently, with the approval of the new regulatory framework for sanitation, in 2020. Finally, we demonstrate that ABCON assumed a central role in the recent institutional reconfiguration of the sanitation field, acting on several fronts to demonstrate that the centuries-old difficulties of this policy would be solved based on the supposed superiority of the private sector, guided by the principles of competitiveness and efficiency, and that such privatization exit could also contribute to the fiscal recovery of Brazilian states.

Keywords: Basic sanitation policy; Environmental sanitation; Neoliberalism; Privatization; Defense coalitions

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Efeito <i>Crowding Out</i> a partir do aumento de gastos do governo.....	33
Figura 2 – Mapa Estratégico da ABCON.....	165
Figura 3 - Eixos do PAC	182
Figura 4 - A teia de relações da Coca-Cola com água e saneamento.....	201
Figura 5 - Relações Ambev-Fundação Lemann-Infra 2038.....	202
Figura 6 – Relações e conflitos de interesses em torno da MP 868	204

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Municípios com participação do segmento privado por tamanho da população em 2019 (em percentual).....	168
Gráfico 2 - Tarifa média praticada, entre 2015 e 2019, por tipo de prestador (R\$/metro cúbico).....	169
Gráfico 3 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003 e 2011 (em bilhões de reais).....	177
Gráfico 4 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003-2011 (em bilhões de reais).....	178
Gráfico 5 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2007 e 2015 (em bilhões de reais).....	182
Gráfico 6 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2007-2015 (em bilhões de reais).....	183
Gráfico 7 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003 e 2016 (em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%) .	186
Gráfico 8 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003 e 2016 em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%)	187
Gráfico 9 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2014 e 2018 (em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%) .	192
Gráfico 10 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2014 e 2018 (em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%)	193

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os índices do SNIS para atendimento da população total com abastecimento de água (IN055) e com coleta de esgotos (IN056) para os anos de 2007 e 2019	26
Quadro 2 - Metas do PLANSAB para o total de domicílios brasileiros urbanos e rurais para os SAE entre 2018, 2023 e 2033	26
Quadro 3 – Principais coalizões existentes dentro da evolução histórica da política e da prestação de serviços de saneamento.....	30
Quadro 4 – Principais disputas verificadas dentro da evolução histórica da política de saneamento	31
Quadro 5 – Os capítulos a partir de suas fontes e origem	58
Quadro 6 – A estrutura da dissertação.....	62
Quadro 7 – Descrição dos principais Decretos sobre a política federal de saneamento entre 1966 e 1969	94
Quadro 8 - Grupos de interesse do setor de saneamento na década de 1990	123
Quadro 9 – Gestão dos Serviços públicos de saneamento básico: planejamento, regulação, fiscalização e prestação	131
Quadro 10 - As tipologias (e suas respectivas divisões) dentro da prestação de serviços de saneamento.....	131
Quadro 11 - Composição Inicial da Frente, segundo natureza da organização dos grupos integrantes.....	141
Quadro 12 – Principais pontos de dissenso entre os municipalistas e os estadualistas na proposta de regulação do saneamento pelo governo	147
Quadro 13 – Propostas contempladas ou vetadas na Lei do Saneamento e seus beneficiários.....	149
Quadro 14 - Perfil das empresas privadas atuantes no setor de saneamento	162
Quadro 15 – Cinco “mitos” e Cinco “verdades” sobre a atuação das empresas privadas no saneamento	167
Quadro 16 – Propostas do Governo federal para o setor de saneamento no Brasil .	195

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da População coberta pelo PLANASA para abastecimento de água (em milhares de habitantes)	105
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AESABESP – Associação de engenheiros da SABESP
AESBE – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
AFBNB – Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil
AGEPISA – Água e Esgotos do Piauí AS
AMBEV – Companhia de Bebidas das Américas
ANA – Agência Nacional das Águas
ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano
APU – Associação dos Profissionais Universitários da SABESP
ASFAMAS – Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais de Saneamento
ASSEMAE – Associação Nacional do Serviços Municipais de Saneamento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAEMA – Companhia de Água e Esgoto do Maranhão
CAESA – Companhia de Água e Esgoto do Amapá
CAGEPA – Companhia de Água e Esgoto da Paraíba
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CASAL – Companhia de Saneamento de Alagoas
CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEF – Caixa Econômica Federal

CESB – Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CF – Constituição Federal
CGPAC – Comitê de Gestão do PAC
CGU – Controladoria Geral da União
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura
CMP – Central dos Movimentos Populares
CND – Conselho Nacional de Desestatização
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CNSB – Conselho Nacional de Saneamento Básico
COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONCIDADES – Conselho das Cidades
CONSANE – Conselho Nacional de Saneamento
CORSAN – Companhia Rio-Grandense de Saneamento
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DGSP – Diretoria-Geral de Saúde Pública
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNERU – Departamento Nacional de Endemias Rurais
DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas
DNOS – Departamento Nacional de Obras do Saneamento
DNSP – Departamento Nacional de Saúde Pública
DS/SEPURB – Departamento de Saneamento da Secretaria de Política Urbana
EC – Emenda Constitucional
EESAN – Escritório Especial de Concessão dos Serviços de Saneamento
EMBASA – Empresa Baiana de Águas e Saneamento
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública
EPSJV – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
EVG – Estudo de Viabilidade Global
FAE – Fundo de Água e Esgoto
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP/SAN – Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento

FECAN – Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FI-FGTS – Fundo de Investimentos do FGTS

FISANE – Fundo de Financiamento do Saneamento

FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FNOS – Fundo Nacional de Obras de Saneamento

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana

FNS – Fundação Nacional de Saúde

FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental

FNU/CUT – Federação Nacional dos Urbanitários/Central Única dos Trabalhadores

FRAE – Fundo Rotativo de Águas e Esgotos

FSESP – Fundação Serviço Especial de Saúde Pública

FUNASA – Fundação Nacional da Saúde

GEPAC – Grupo Executivo do PAC

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

GTI-PLANSAB – Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PLANSAB

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa ao Consumidor

IFC – International Finance Corporation

IFI – Instituição Financeira Internacional

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico

MAS – Ministério de Ação Social

MBES – Ministério do Bem-Estar Social

MCID – Ministério das Cidades
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano
MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano
MI – Ministério da Integração
MNJI – Ministério da Justiça e Negócios Interiores
MNLM – Movimento Nacional da Luta pela Moradia
MP – Medida Provisória
MPF – Ministério Público Federal
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
MS – Ministério da Saúde
NME – Nova Matriz Econômica
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU – Orçamento Geral da União
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
ONG – Organização Não Governamental
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PEC – Projeto de Emenda à Constituição
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLS – Projeto de Lei do Senado Federal
PMSB – Planos Municipais de Saneamento Básico
PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios
PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico
PNS – Política Nacional de Saneamento

PPI – Programa de Parceria para Investimentos

POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

PPP – Parceria Público-Privada

PRONURB – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos

PROPAR – Programa de Fomento à Parceria Público-Privada para a Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

PROSANEAR – Programa de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário para as populações de Baixa Renda em Áreas Urbanas

PROSEGE – Programa Social de Emergência e Geração de Emprego

PSDB – Partido da Socialdemocracia Brasileira

PSP – Participação do Setor Privado

PP – Partido Progressistas

PT – Partido dos Trabalhadores

RMs – Regiões Metropolitanas

SAE – Serviço de Abastecimento de Água potável e de Esgotamento Sanitário

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto

SANEATINS – Companhia de Saneamento de Tocantins

SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná

SANESUL – Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul

SciELO – Scientific Electronic Library

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SEESP – Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SENGE – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SESP – Serviço Especial de Saúde Pública

SFS – Sistema Financeiro do Saneamento

SINDCON – Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas

SISNASA – Sistema Nacional de Saneamento

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SPR – Serviço de Profilaxia Rural

SPRIS – Sistema de Informações do Segmento Privado do Setor de Saneamento

SPVERFS – Superintendência do plano de valorização da fronteira Sudoeste

STF – Superior Tribunal Federal

SUCAM – Superintendência de Campanha da Saúde Pública

SUDAM – Superintendência de desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UGP – Unidade de Gerenciamento de Projeto

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

URSB – Unidade Regional de Saneamento Básico

WRG – Water Resources Group

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	24
1.1 A influência do paradigma neoliberal nas recentes alterações no marco legal do saneamento.....	32
1.2 A Aborgagem Teórico-Metodológica.....	35
1.2.1 O Método Histórico - Dedutivo	36
1.2.2 O Conceito de Políticas Públicas	38
1.2.3 A Trajetória Histórica da Análise em Políticas Públicas.....	39
1.2.4 O Neoinstitucionalismo	42
1.2.4.1 O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional	43
1.2.4.2 O Neoinstitucionalismo Sociológico	45
1.2.4.3 O Neoinstitucionalismo Histórico e o conceito de Dependência de Trajetória.....	46
1.2.5 O conceito de Dependência de Trajetória.....	47
1.2.6 A Mudança Institucional – Os Choques Exógenos, os momentos críticos e os movimentos endógenos	49
1.2.7 A Política de saneamento enquanto campo institucional.....	52
1.2.8 Metodologia.....	56
1.2.8.1 Caracterização de método e das Técnicas de Pesquisa.....	56
1.2.8.2 Os recortes dos capítulos nesta pesquisa	57
1.2.8.3 Fontes de Informação e os Procedimentos de Coleta	58
1.2.8.4 Tratamento das Informações e Resultados Esperados.....	66
1.2.8.4.1 Tratamento das Informações	66
1.2.8.4.2 Resultados Esperados	66
2. A ENTRADA E A CONSOLIDAÇÃO DA QUESTÃO SANITÁRIA NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA (1891-1988): OS EMBATES EM TORNO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS, A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANASA E A FORMAÇÃO DE SEUS LEGADOS	69
2.1 A construção e funcionamento da política de saneamento entre 1891 e a década de 1920.	69

2.2 Os embates políticos no período 1930-1964: forças centrípetas versus forças centrífugas no campo institucional de saneamento	86
2.3 A década de 1960 – A ditadura civil-militar e a sua imposição institucional dentro do campo de saneamento.....	91
2.4 A década de 1980: Os legados do PLANASA e a turbulência institucional na política de saneamento.....	107
2.4.1 Os Legados do PLANASA.....	107
2.4.2 A Instabilidade Institucional no campo de saneamento durante a década de 1980.....	108
2.4.3 A Constituição Federal de 1988, seus impactos e a formação das Associações dentro do campo de saneamento	111
3. A POLÍTICA DE SANEAMENTO ENTRE A LIBERALIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO (1988-2007): OS EMBATES EM TORNO DO PAPEL DO ESTADO E DO MERCADO NA PROVISÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.....	118
3.1 Os atores da política de saneamento durante a década de 1990	122
3.2 Os Governos Collor e Itamar Franco – a política de Saneamento entre 1990 e 1994.....	125
3.3 A condução da política de saneamento durante os mandatos de FHC	130
3.4 A trajetória dos Projetos de Lei para construir uma nova ordenação institucional para o Saneamento.....	138
3.5 Os PLs 5296/05, 155/05, a Lei Nacional de Saneamento Básico e seu decreto regulamentador (nº7217/2010)	142
4. A COALIZÃO PRIVATISTA E O AVANÇO DA AGENDA NEOLIBERAL NO SANEAMENTO (1990-2020): O PAPEL DA ABCON NOS EMBATES PELA SUPERAÇÃO DAS RESISTÊNCIAS À PRIVATIZAÇÃO	152
4.1 A década de 1990 – As ideias e os interesses na privatização dos SAE no Brasil.....	152
4.2 A ABCON – Sua missão, seus interesses, atividades, articulações e posicionamentos recentes	156
4.2.1 A missão, os interesses, as atividades e articulações da ABCON	156
4.2.2 A atuação mais recente da ABCON dentro do campo institucional de saneamento	164
4.2.2.1 As atividades institucionais desenvolvidas pela ABCON.....	164
4.3 A atuação formal da ABCON.....	171
4.3.1 Os governos de Lula (2003 a 2007 e 2007 a 2010)	171
4.3.1.1 Os impactos do presidencialismo de coalizão dentro da política federal de saneamento (2003-2010)	172

4.3.1.2 A criação do PAC.....	174
4.3.2 Os governos Dilma: 2011-2014 e 2015-2016.....	180
4.3.3 O impacto do governo Temer na política e na prestação dos serviços de saneamento .	189
4.3.3.1 O Programa de Parceria para Investimentos (PPI), a Medida Provisória 844 e a atuação da ABCON.....	193
4.3.3.2 A Medida Provisória 868: Interesses e atores privados dentro da política institucional de saneamento.....	199
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	208
6. REFERÊNCIAS.....	217

1.INTRODUÇÃO

Para entender o conceito de saneamento básico, antes é necessário compreender um conceito mais amplo, o de saneamento ambiental. Segundo a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) (BRASIL, 2007, p.14), esta definição compreende

o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.

Saneamento básico, por sua vez, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), corresponde ao controle de todos os fatores do meio físico do homem que exercem efeito deletério sobre seu bem estar físico, mental e social. (HELLER, 1998) Além disso, segundo a legislação brasileira mais recente, a Lei nº14026/2020, o conceito de saneamento básico corresponde a um

conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; (BRASIL, 2020, art.3º, I)

Os acessos aos serviços de saneamento básico, como os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário (SAEs), são problemas globais. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 2017, apenas 45% da população mundial (cerca de 3.4 bilhões de pessoas)

conseguiu acessar serviços de esgotamento sanitário gerenciados de forma segura¹. (OMS e UNICEF, 2019)

Embora o quadro seja mais positivo para o acesso ao abastecimento de água, com cerca de 71% da população mundial atendida, isto também significa que 29% da população mundial ainda não possui acesso adequado a este serviço de saneamento básico. (OMS e UNICEF, 2019)

Cabe ressaltar que a universalização para os SAE foi estabelecida como o objetivo número 6 dentro dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O sexto objetivo contempla não somente a meta para alcance da universalização dos serviços de saneamento até 2030, mas também a valorização da eficiência de uso da água e a redução da poluição atrelada aos recursos hídricos. (BRASIL, 2016; OMS e UNICEF, 2019)

Em 2015, estudos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) reforçaram a importância de alocar recursos financeiros para o campo de saneamento. Estes trabalhos registraram que o investimento² de um dólar em saneamento pode proporcionar um retorno econômico de 5 até 28 dólares (isto para países em desenvolvimento, como o Brasil). (TOKARNIA, 2015)

Os benefícios em direcionamento de recursos para o campo de saneamento podem ser encontrados também em trabalhos que foram desenvolvidos pela OMS. Estas pesquisas chegaram a seguinte conclusão: cada dólar investido em saneamento básico poderia representar uma economia de 4,3 dólares em custos de saúde. (ONUBR, 2014).

Os resultados mundiais supracitados sobre a cobertura dos SAE refletem um panorama mundial bastante similar com o cenário brasileiro. De acordo com o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos de 2019, elaborado pelo Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), apenas 54,1% da população total (urbana e rural) foi atendida com serviços de esgotamento sanitário e 83,7% com serviços de abastecimento de água. Ou seja, pensar em universalização para os serviços de saneamento básico, especialmente os SAE, ainda se trata de grande desafio no Brasil. (BRASIL, 2019)

O crescimento da população total (urbana e rural) atendida com abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre 2007 e 2019, foi somente de 2,8% e 11,9% (conforme quadro 1). Nesse sentido, os indicadores de cobertura do SNIS reforçaram um panorama em que a evolução de cobertura para os SAE é residual e insatisfatória: ela é residual por apresentar um

¹ O gerenciamento seguro preserva a acessibilidade, disponibilidade e qualidade dos serviços de saneamento básico (OMS; UNESCO, 2019)

² De acordo com o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de Recursos Hídricos 2015, para se atingir a universalização de acesso aos serviços de saneamento seria necessário um investimento mundial na faixa dos 53 bilhões de dólares, durante cinco anos consecutivos. (UNESCO, 2015)

crescimento percentual pequeno, entre 2007 e 2019, para as duas modalidades de saneamento; e ela é insatisfatória principalmente para o esgotamento sanitário. Pois pouco mais da metade da população brasileira, em 2019, apresentava acesso adequado para este serviço de saneamento. (BRASIL, 2019)

Quadro 1 - Os índices do SNIS para atendimento da população total com abastecimento de água (IN055) e com coleta de esgotos (IN056) para os anos de 2007 e 2019

Índices de atendimento para os SAE, segundo o SNIS	2007	2019
Índice de atendimento da população total com abastecimento de água	80,9%	83,7%
Índice de atendimento da população total com coleta de esgoto	42,2%	54,1%

Fonte: BRASIL, 2019. (SNIS)

Ambos crescimentos são pequenos frente à projeção esperada, em 2013, para metas de cobertura estabelecidas dentro do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Por exemplo, a projeção para residências rurais ou urbanas com abastecimento de água por rede de distribuição e poço, em 2018, era de 93%. E a projeção percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica, também em 2018, era de 76%. (BRASIL, 2013).

As metas projetadas para os anos de 2023 e 2033 já estabeleciam um caminho para a universalização dos serviços (conforme quadro 2). Algo que é impossível de ser conquistado ao se observar o ritmo real de crescimento das coberturas populacionais para os SAE no Brasil.

Quadro 2 - Metas do PLANSAB para o total de domicílios brasileiros urbanos e rurais para os SAE entre 2018, 2023 e 2033

Metas estabelecidas para os SAE, segundo o PLANSAB	2018	2023	2033
A1 – Percentual de domicílios urbanos e rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna	93%	95%	99%
E1 – Percentual de domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	76%	81%	92%

Fonte: BRASIL, 2013. (PLANSAB)

Cabe ressaltar que em meio a este contexto, existiram esforços e pactuações entre os entes federativos brasileiros para enfrentar estes panoramas nacionais. O objetivo da política pública de saneamento é garantir que a população tenha acesso aos seus direitos garantidos pela Constituição Federal e em outras leis. A política em si contempla um conjunto de medidas, ações e decisões tomadas pelos governos das três esferas da federação. As construções desses arcabouços jurídicos contam com participação direta ou indireta do setor público e privado,

tendo como meta principal a universalização dos serviços de saneamento básico. (BRASIL, 2020).

Um exemplo foi a Constituição Federal de 1988. O texto da CF 1988 definiu as competências exclusivas enumeradas da União, Estados e Municípios. Ela também apresenta um conjunto de competências³ comuns⁴ e concorrentes compartilhadas pelas entidades federativas. (BRASIL, 1988, Arts. 23/24.).

Dentro da Constituição de 1988, o papel da União na política de saneamento correspondeu a instauração de suas diretrizes. Além disso, a CF 1988 apresenta como competência comum, entre todos os entes federativos, a promoção de melhorias sobre o saneamento. (BRASIL, 1988, Arts. 21/23, IX.).

Já os Estados precisarão responder pela organização, planejamento e execução de abastecimento de água para municípios inseridos dentro de regiões metropolitanas⁵. Isto será necessário caso estes entes resolvam optar, pela inclusão em lei estadual, do abastecimento de água dentro de funções públicas de interesse comum metropolitano. (BRASIL, 1988, Art. 24. III; Art. 25; NEVES, 2016)

A nível dos municípios, a Constituição apresenta competências para serviços de interesse local, como o ordenamento territorial via planejamento e a ocupação do solo urbano. (BRASIL, 1988, Art. 30) O texto da CF1988 ressalta a competência comum entre todos os entes federativos sobre a promoção de melhorias para condições habitacionais e para os serviços de saneamento básico. (BRASIL, 1988, Art. 23) A titularidade⁶ sobre estes serviços foi apresentada, de forma mais ampla, na lei nº11445/2007, a antiga lei do saneamento. Esta lei era o marco jurídico mais recente da política pública para abrangência nacional até o ano de 2020, mas sofreu novas alterações a partir da promulgação da lei nº14.026/2020. Entre as principais modificações normativas, cabe destacar a alteração sobre o tema de titularidade dos serviços.

³ As competências correspondem “(...) a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões” (SILVA, 2005, p.744), e isto é prerrogativa fundamental para compreender o funcionamento de uma política pública como a de saneamento.

⁴ As competências político-administrativas podem ser comuns (BRASIL, CF, 1988, Art. 23.). E as competências legislativas podem ser concorrentes. (BRASIL, CF, 1988, Art. 24.)

⁵ De acordo com o Glossário do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Engenharia e Estatística (IBGE, 2010), as regiões metropolitanas correspondem a um conjunto de municípios com a finalidade de executar funções públicas que, por sua natureza, exige cooperação entre os mesmos para a solução de problemas comuns, como os serviços de saneamento básico.

⁶ A titularidade dos serviços de saneamento foi questionada entre 1990 e 2000 por parte de setores interessados em caracterizar os mesmos enquanto competência estadual, tentativas voltadas para se aproveitar de redação não explicitada na CF 1988. Entretanto, em 2013, a titularidade municipal foi confirmada por Acórdão do Superior Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº1842 - RJ. Dentro de um contexto em que a titularidade deixaria de ser exclusiva ao município (sendo assim compartilhada com os estados) para cenários que contemplassem regiões metropolitanas. (BRASIL, 2013)

Agora tanto os municípios (em caso de interesse local) quanto os Estados - em conjunto com municípios que compartilhassem de instalações operacionais que integrariam as regiões metropolitanas – poderiam exercer a titularidade para os serviços públicos de saneamento. (NEVES, 2016; BRASIL, 2020)

A consolidação da política pública de saneamento ocorreu somente após quarenta anos de seu último referencial jurídico - o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instaurado no ano de 1967 -, mediante promulgação da lei n. 11.445/2007. Estruturada para definir saneamento básico não somente como Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, mas também como um conjunto de serviços, instalações operacionais e infraestruturas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem/manejo de águas pluviais. (BRASIL, 2007)

Durante as últimas décadas, a literatura que se debruçou sobre o campo de saneamento indicou que a carência de recursos e a ausência de novo marco legal eram os principais entraves para gerar avanços na cobertura dos SAE. Entretanto, mesmo com a instauração da lei do saneamento e a disponibilização de recursos federais na última década, o quadro de avanço de cobertura para os SAE pouco evoluiu. E isto não foi suficiente para avançarmos mais rapidamente em direção à universalização dos serviços. (SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; NEVES, 2016; VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

O questionamento sobre o atual panorama resultou em debates mais recentes sobre possíveis alterações na lei do saneamento, principalmente sobre a suposta necessidade de mudanças regulatórias voltadas a facilitar a privatização da prestação dos serviços de saneamento. (VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

Além disso, a própria pactuação entre atores dentro da política de saneamento também tem sido um entrave histórico para o desenvolvimento da mesma, principalmente no período entre o final do PLANASA e a instauração da lei do saneamento promulgada em 2007. (SALLES, 2009; COSTA, RIBEIRO, 2013; SOUSA, COSTA, 2016; NEVES, 2016; VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

Durante mais de um século de existência da política de saneamento, ocorreram algumas convergências e divergências entre quatro coalizões de defesa: uma atrelada ao poder público federal, uma segunda formada por atores que defendem os interesses municipais, uma terceira que defende os interesses estaduais e, por fim, um quarto segmento de atores que visa à privatização dos SAE. A composição dessas coalizões pode ser observada no quadro 3.

(SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

Esse conceito de coalizões de defesa expressa, de acordo com Weible *et al* (2019), um conjunto de atores que compartilham crenças fundamentais acerca de determinadas políticas. Além de coordenar seu comportamento de maneiras não triviais por um longo período de tempo, tudo em busca de um resultado compartilhado dentro de um subsistema de políticas.

Weible *et al* (2019) também afirmou que existiriam condições específicas para confirmar a existência de determinada coalizão de defesa. Estes requisitos corresponderiam a alguns atributos que, no momento em que estão ativados, poderiam confirmar a existência de uma coalizão. Estes atributos são os seguintes: a existência de atores políticos⁷, de crenças compartilhadas⁸, coordenação⁹, recursos¹⁰ e estabilidade¹¹. Basicamente, isto compreenderia a existência de atores políticos que são capazes de compartilhar suas crenças e coordenar seus comportamentos ao longo do tempo.

Essa estrutura de coalizão de defesa em cinco atributos permite enxergar não somente a origem de um ator político, mas também seu desenvolvimento em termos de capacidade de articulação e postura para enfrentamentos políticos. Especialmente para circunstâncias que podem levar a mudanças em agendas governamentais. (WEIBLE *et al*, 2019)

Portanto, dentro da política de saneamento, houve formação de coalizões a partir da articulação entre determinados grupos de interesse. E, segundo Zveibil (2003, p.33), “esses atores podem participar de diversas coalizões vestindo “diferentes chapéus”, segundo o tema

⁷ Atores políticos são indivíduos (ou um grupo de indivíduos) que podem atuar dentro ou fora de um governo, capazes (ou que buscam ser capazes) de exercer influência dentro da formulação de determinada política. (WEIBLE *et al*, 2019)

⁸ Um sistema de crenças compreende três níveis: núcleo profundo, núcleo político e crenças secundárias. Para a estrutura das coalizões de defesa, o enfoque reside nas crenças fundamentais da política. Estas que podem ser capazes de aglutinar coalizões dentro de determinado tema.

O interesse particular pode ser alocado no núcleo político, pois segmentos podem se acomodar dentro de determinada coalizão visando exclusivamente retornos econômicos. (WEIBLE *et al*, 2019)

⁹ Todo ator se envolve em atividade política. Esta última pode contemplar a utilização de informações em algum formato estratégico, uso de lobby ou até desobediência civil. Elas podem ser coordenadas virtualmente ou presencialmente, e podem corresponder a encontros com determinado governo ou utilização de mídias sociais. Estas coordenações podem ocorrer dentro de uma mesma coalizão de defesa ou entre coalizões. (WEIBLE *et al*, 2019)

¹⁰ Os recursos correspondem a capacidade acessível que atores políticos apresentam em uma coalizão de defesa para induzir processos políticos. Eles correspondem ao tamanho de poder que uma coalizão pode ter, a ponto até de alterar agendas governamentais. (WEIBLE *et al*, 2019)

¹¹ Todas as coalizões (e seus respectivos atores políticos inseridos) podem lidar com momentos de estabilidade ou de mudanças ao longo da evolução histórica de uma política. A estabilidade ressalta como a importância temporal pode explicar a estabilidade política de determinados atores. (WEIBLE *et al*, 2019)

em questão”. Estas quatro coalizões listadas abaixo são capazes de interferir no resultado final da política de saneamento, como observaremos ao longo da trajetória histórica da mesma.

Quadro 3 – Principais coalizões existentes dentro da evolução histórica da política e da prestação de serviços de saneamento

Coalizões	Atores envolvidos
A esfera federal	Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades), FUNASA (inserida dentro do Ministério da Saúde), Ministério do Interior, Ministério da Ação Social, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, entre outros;
Municipalistas	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e representantes de entes municipais (como os prefeitos e vereadores de municípios brasileiros);
Estadualistas	Associação Brasileira das Empresas de Saneamento Básico (AESBE); Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e representantes de entes estaduais (como os governadores e deputados estaduais/federais de estados brasileiros);
Interessados na privatização dos serviços	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Instituto Trata Brasil, senadores, deputados e entes estaduais;

Fonte: Elaboração Própria

Estudos como o de Parlato (2000), Costa (2003), Zveibil (2003), Rezende e Heller (2008), Salles (2009), Oliveira, Rezende e Heller (2011), Sousa (2011), Costa e Ribeiro (2013), Hochman (2012), Brasil (2014) e Britto (2018) ajudaram a confirmar a presença de todos os atributos listados por WEIBLE et al (2019). Dessa forma, é possível afirmar – a partir de material acadêmico ou de publicações institucionais – a existência de diversas evidências que confirmam que estes segmentos de atores podem ser tratados como coalizões de defesa.

Ademais, estes mesmos trabalhos afirmam a relevância destes grupos (e dos conflitos entre eles) para o desenvolvimento institucional do campo de saneamento.

Os conflitos entre essas coalizões marcaram a evolução histórica da política pública brasileira de saneamento. Estudos como o de Zveibil (2003), Salles (2009), Costa e Ribeiro (2013) e Sousa e Costa (2016) levaram a construção de uma síntese dos principais conflitos no quadro abaixo. Além da composição das coalizões dentro dessas disputas.

Quadro 4 – Principais disputas verificadas dentro da evolução histórica da política de saneamento

Temas de disputas	Coalizões envolvidas
Centralização x Descentralização de ações e recursos	Coalizão federal x coalizão estadualista
Titularidade dos Serviços	Coalizão estadualista x coalizão municipalista
Privatização dos Serviços	Coalizão federal e coalizão privada x coalizão estadualista e municipalista
Financiamento da política de saneamento	Coalizão estadualista x Coalizão municipalista
Órgãos colegiados de controle social	Coalizão estadualista X Coalizão municipalista

Fonte: Elaboração Própria

Os conflitos de valores e interesses não são os únicos obstáculos aos avanços da política de saneamento. Recentemente, os questionamentos sobre a eficácia na utilização de recursos para o saneamento ganharam maior evidência. Auditorias produzidas pela Controladoria Geral da União (CGU) já identificavam dificuldades na execução adequada da política federal de saneamento. Neste sentido, a insuficiência de mão-de-obra dentro do Ministério das Cidades e da CAIXA, bem como as crônicas dificuldades municipais na elaboração de projetos de saneamento são algumas das causas, igualmente, identificadas como responsáveis pelo atual cenário de baixa cobertura dos SAE. (BRASIL, 2015)

Os exemplos acima identificam dificuldades após a formulação de um programa para a política federal de saneamento. Entretanto, também é importante observar o percurso que levou a adoção de uma determinada agenda política para o saneamento. Por exemplo, mudanças bruscas dentro do poder executivo são alterações macropolíticas capazes de impactar e alterar essa agenda. Especialmente quando esta alteração carrega um sistema de crenças diferente daquele apresentado anteriormente. (SALLES, 2009; SOUSA, 2011; BRITTO, 2016; BRITTO, 2018; WEIBLE et al, 2019)

Este tipo de situação pode ser identificado nas alterações mais recentes no marco legal da política de saneamento. E isto será apresentado, de forma resumida, durante o próximo item.

1.1 A INFLUÊNCIA DO PARADIGMA NEOLIBERAL NAS RECENTES ALTERAÇÕES NO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

As transformações recentes que ocorreram na macropolítica brasileira, caracterizadas por uma forte guinada neoliberal, tiveram impactos na regulamentação da política de saneamento. Houve um processo de impeachment bastante contestável¹² no mandato presidencial de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Foi esta turbulência política que levou Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ao controle do poder executivo. (TEIXEIRA e DWECK, 2017; BRITTO, 2018; VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

O significado desta passagem política corresponde a transição entre um poder executivo marcado por crenças desenvolvimentistas, baseadas na figura de um Estado indutor de desenvolvimento econômico via gastos públicos, para um governo com bandeiras econômicas completamente distintas, enraizadas em aspectos como a redução de investimentos públicos e a maior participação do setor privado dentro de políticas públicas. (TEIXEIRA e DWECK, 2017; BRITTO, 2018; VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

O governo Temer preconizou uma política econômica marcada pela austeridade¹³, ou seja, aquela que tem como objetivo um ajuste econômico e promoção de crescimento a partir de um ajuste fiscal. Em termos macroeconômicos, esta concepção nasce de uma fundamentação teórica pautada no fato de que o Estado, ao adotar uma política fiscal expansionista, também promove um aumento da taxa de juros. Isto ocorre porque gastos governamentais são financiados por vendas de títulos públicos, e para que estes sejam mais atraentes aos agentes, o governo precisaria oferecer uma taxa de retorno maior para aqueles que optam por poupar (e

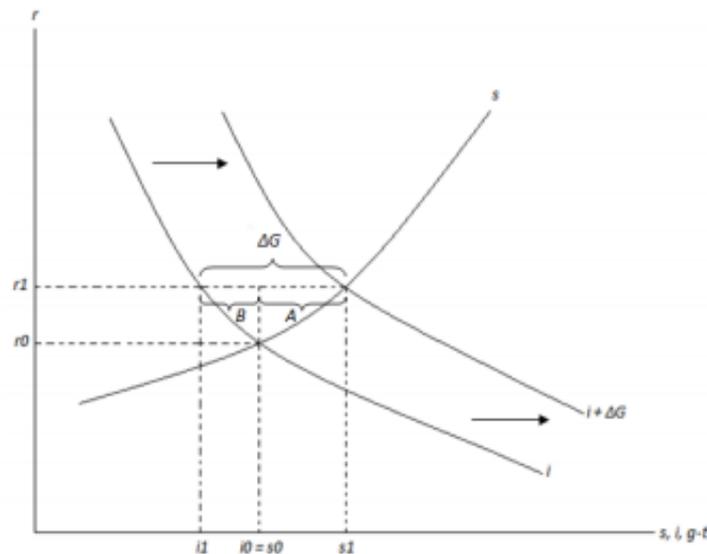
¹² De acordo com Teixeira e Dweck (2017, p.38), “Desde 2013, em especial após as manifestações de junho, iniciou-se uma oposição, em especial do campo da ortodoxia, à política econômica do governo Dilma e, em certa medida, também do governo Lula. As forças políticas que tomaram o poder após o impeachment de Dilma se alinharam em torno de uma agenda anti-desenvolvimentista, capitaneada pela fração bancário-financeira do capital, mas que contou inclusive com o apoio de setores do capital produtivo insatisfeitos.”

¹³ Vale ressaltar também que esta transição para a austeridade já começou a ocorrer dentro do segundo mandato de Dilma Rousseff, quando foi realizado um forte ajuste fiscal e monetário. O intuito era de que o setor privado conseguisse recuperar um estado de confiança suficiente para retomar os investimentos (um processo de contração fiscal expansionista que resultou em queda real de 2,9% do gasto primário federal, mas que não resultou no objetivo esperado. Pois houve uma queda ainda maior das receitas e maior elevação de déficit público). (ROSSI, DWECK e ARANTES, 2018)

que esperam alguma recompensa por renunciar à liquidez naquele momento). (FROYEN, 1999; ROSSI e DWECK, 2016; ROSSI, DWECK e ARANTES, 2018)

De acordo com a figura 1 abaixo, o governo demanda mais fundos no mercado e isto desloca a curva i para a direita. Este excesso de demanda frente a oferta resulta em elevação da taxa de juros de determinada economia (de r_0 para r_1). A partir disso dois efeitos ocorrem e isto caracteriza o *crowding out*: existe uma queda no nível de investimento (de i_0 para i_1 , a distância B), devido ao aumento de seu próprio custo em si; e existe uma queda no nível de consumo, pois o consumo presente passou a ser mais caro do que o futuro (igualada pelo aumento da poupança mencionada acima, de s_0 para s_1 , na distância B). (FROYEN, 1999; ROSSI E DWECK, 2016; ROSSI, DWECK e ARANTES, 2018)

Figura 1 – Efeito *Crowding Out* a partir do aumento de gastos do governo



Fonte: Froyen (1999)

E seguindo exatamente esta lógica, uma redução de gastos governamentais (ou política fiscal contracionista) possibilitaria um efeito expansionista dentro da economia, agora através de maior participação do investimento privado. Política que veio a se intitular de contração fiscal expansionista. (FROYEN, 1999; ROSSI e DWECK, 2016; ROSSI, DWECK e ARANTES, 2018)

Cumprir observar que, segundo Rossi e Dweck (2018), a austeridade promove um processo de círculo vicioso em que cortes de gasto público acabam por resultar em quedas de crescimento capazes de gerar novas rodadas de quedas de arrecadação, exigindo assim, novos cortes de gastos. A política pública de saneamento não estaria de fora dessa perspectiva, pois ela sofreria com cortes orçamentários federais e a consequente incapacidade financeira do setor público para financiar os SAE.

Todo este contexto possibilitou novo espaço para se discutir a maior participação de atores privados dentro do saneamento e até para tentativas de facilitar a privatização dos SAE. As medidas provisórias de número 848/2018 e 868/2018, ambas editadas no governo Michel Temer, são exemplos de propostas em prol da privatização dos SAE que, em 2019, não geraram um consenso entre os parlamentares para serem aprovadas. (VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

Vale sublinhar que estas tentativas ocorreram em um ambiente de crescentes pressões pelo avanço das privatizações na política de saneamento. Isto pode ser exemplificado pelo editorial do Jornal O Globo, de 22 de outubro de 2017. Ele já apontava para o cerne do debate mais recente, o de que uma maior participação da iniciativa privada seria a melhor alternativa para o avanço na cobertura. O próprio título deste editorial -“Privatização é a alternativa para o saneamento” – resume como este debate se intensificou, ganhou apoio de parte da grande mídia brasileira e deu ensejo a uma nova lei. (PRIVATIZAÇÃO..., 2017)

A lei 14026/2020, de 15 de julho de 2020, alterou o marco jurídico de 2007 em alguns aspectos. Aqui cabe apenas destacar dois deles: a criação da Agência Nacional das Águas e do Saneamento Básico (ANA) para regular os serviços públicos de saneamento básico e a alteração voltada para o fim de vigência dos contratos de programa¹⁴. Esta última modificação basicamente impossibilitou a existência do mecanismo de subsídio cruzado¹⁵ dentro dos SAE. (BRASIL, 2020)

A nova lei contou com a instauração de regime de concorrência no lugar dos contratos de programa, de forma a estimular competitividade e atrair maior participação do setor privado dentro do campo de saneamento. Em notícia veiculada no site da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/FIOCRUZ), de 31 de julho de 2020, o professor-pesquisador Alexandre Pessoa relatou que esta mudança, na prática, representaria um problema para a prestação dos SAE. (TAVARES, 2020)

¹⁴ Trata-se de instrumento legal, previsto constitucionalmente (art.241 CF1988), que possibilita aos entes municipais a transferência da execução de determinados serviços para outros entes federativos. No caso do saneamento básico, campo em que a prestação de serviços geralmente é feita por companhias estaduais, estes contratos são celebrados entre municípios e estas empresas. Cabe observar que com estes contratos empresas estaduais são capazes de adotar tarifas sociais e até uma mesma tarifa para todos os municípios atendidos. Este último detalhe somente é possível devido a adoção do mecanismo de subsídios cruzados. (A IMPORTÂNCIA..., 2019)

¹⁵ Recursos arrecadados de municípios que geram lucro são alocados para atender municípios pouco rentáveis (de menor arrecadação sobre os serviços de saneamento). (A IMPORTÂNCIA..., 2019)

Basicamente, de acordo com um comentário deste professor-pesquisador, o fim dos contratos de programa – que concretizam os mecanismos de subsídios cruzados – e a questão tarifária podem ganhar destaque dentro dos debates sobre a política pública de saneamento, pois “isso impacta na universalização do acesso à água e esgoto principalmente em locais mais periféricos, como a zona rural, pequenos municípios e a população de baixa renda que encontrará dificuldades para pagar tarifas elevadas.” (TAVARES, 2020, sem paginação)

Para compreender essas discussões e propostas de mudanças privatizantes na política de saneamento será necessário compreender o papel da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgotos (ABCON) neste percurso. (VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

A identificação deste panorama de disputas contribuiu para elaborar o objetivo geral deste trabalho acadêmico. Ele corresponde à apresentação e análise das dificuldades de pactuação entre os entes federativos – e posteriormente com a participação de atores privados -, reveladas pela formação de distintas coalizões de defesa, em torno de um desenho institucional capaz de difundir efetivamente os serviços de saneamento básico no Brasil, ao longo de mais de um século de existência desta política.

E para atender este objetivo mais amplo, três objetivos específicos são propostos: 1) A evolução histórica da política de saneamento, desde a Constituição de 1891 até a Constituição de 1988. E seus movimentos de dependência de trajetória, resistências e choques externos; 2) Uma análise, a partir de 1988, sobre todo o percurso político e institucional que levou a formulação e institucionalização da Lei 11.455/2007 3) e uma investigação sobre a atuação da ABCON, desde os anos 1990 até 2020, para estimular a privatização dos serviços de saneamento.

Para alcançar tais objetivos, utilizaremos o ferramental teórico do neoinstitucionalismo histórico, como demonstraremos no item a seguir. Este consistirá na apresentação de bases teóricas utilizadas para compreender a dominância política de alguns atores sobre outros.

1.2 A ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Esta seção apresentará as bases teóricas e metodológicas utilizadas para construção desta dissertação, com ênfase nas contribuições do método histórico-dedutivo e das correntes neoinstitucionalistas.

Para a compreensão dos processos de permanência e mudança nas políticas públicas, cremos ser fundamental a adoção do método histórico-dedutivo, mais precisamente nos termos que ele assumiu na abordagem do neoinstitucionalismo histórico. Cabe ressaltar ainda que a

escolha desta corrente do campo de análise em políticas públicas ocorreu em detrimento das outras correntes do neoinstitucionalismo, pois esta valoriza o papel das instituições no constrangimento da política. (HALL e TAYLOR, 2003; SOUSA e COSTA, 2016)

Ademais, apesar de valorizar o caráter restritivo das instituições, o neoinstitucionalismo histórico não deixa de reconhecer o papel dos atores e o dos conflitos entre eles na produção de mudanças no quadro político. Ressaltando que a distribuição desigual de poder entre eles tem impactos institucionais significativos na trajetória percorrida pelos mesmos. (HALL e TAYLOR, 2003; SOUSA e COSTA, 2016)

E é exatamente por isso que conceitos como “dependência de trajetória”, “mudanças institucionais” e “mudanças incrementais”, oriundos desta corrente, são cruciais para analisar e compreender o percurso enfrentado pela política pública de saneamento.

O objetivo desta seção é demonstrar como os conceitos supracitados nos permitem compreender não somente a evolução histórica desta política, mas também as próprias concordâncias ou discordâncias sobre os rumos desta política entre seus principais atores.

Para que isto seja possível, inicialmente é importante apresentar e definir a abordagem metodológica escolhida para desenvolvimento desta dissertação. A relevância do método histórico-dedutivo será tratada mais detalhadamente no próximo item.

1.2.1 O MÉTODO HISTÓRICO – DEDUTIVO

A abordagem metodológica utilizada para construção desta dissertação é o método histórico-dedutivo. De acordo com Bresser-Pereira (2009), este método apresenta como ponto de partida a observação sobre uma complexa realidade e em constante mudança. O autor argumenta que este método é central às ciências substantivas, como as ciências sociais em geral.

Vale ressaltar que mesmo ambos sendo dedutivos, o método histórico-dedutivo se diferencia do hipotético-dedutivo¹⁶. O primeiro é histórico por utilizar a observação de sequências de fatos e se manter próximo aos acontecimentos, tudo isto sendo feito durante todo o processo dedutivo. Já o segundo é hipotético por usar pressupostos que terminariam em hipóteses precisas e passíveis de quantificação. (BRESSER-PEREIRA, 2009)

¹⁶ Bresser-Pereira (2009) também reforça que esta dificuldade para escolha entre os métodos também existe em outros campos, como a filosofia. Filósofos que utilizam o método hipotético-dedutivo apresentam uma tendência ao idealismo, com reconhecimento de que a realidade é somente apresentada dentro do campo das ideias. Já os filósofos que adotam o método histórico-dedutivo são, de fato, realistas. Este método, segundo o mesmo autor, seria mais bem utilizado para elaborar conceitos e ferramentas capazes de entender o funcionamento dos sistemas econômicos coordenados pelo mercado.

Bresser-Pereira (2009) apontou que esta abordagem histórico-dedutiva é tanto histórica quanto dialética. Para o caso das ciências sociais, o autor reforçou que não seria possível construir uma análise somente utilizando uma destas duas óticas. Uma determinada realidade social é histórica, exatamente por estar em constante mudança. E, ao mesmo tempo, também é contraditória por envolver diversos atores que, mesmo socialmente influenciados por algo ou alguém, podem adotar posicionamentos conflitantes.

Bresser-Pereira (2009) também reforça este argumento sobre a realidade social ser contraditória a partir do uso de mais duas justificativas: porque estes mesmos atores estão em processo de aprendizado, e a realidade social pode sofrer modificações a partir de maior experiência adquirida por eles; e porque, ao propor mudanças dentro de uma realidade social, estes atores modificam as estruturas sociais permanentemente. E dessa forma criam cultura e instituições que, por sua vez, serão capazes de alterar preferências individuais.

Nesse sentido, o método histórico-dedutivo compreende um total de quatro características importantes: ele é histórico, abduutivo, dedutivo e indutivo. Inicialmente existe a observação da realidade empírica para produzir alguma generalização a partir da mesma. Depois ocorre um processo de abdução¹⁷, etapa em que se produz alguma hipótese baseada nestas observações. E a partir disso existe o processo de dedução¹⁸ e, por último, o processo indutivo. (BRESSER- PEREIRA, 2009)

Este percurso metodológico é realizado para formulação de modelos históricos, dotados de eventos únicos (mas também relacionados a outros), capazes de identificar regularidades e tendências que consigam formar uma teoria. Cabe destacar que essas possíveis regularidades nem sempre podem ser observadas, isto somente ocorre quando eventos basicamente semelhantes são repetidos em determinado período. (BRESSER- PEREIRA, 2009)

Em alguns casos, a inexistência de regularidade pode ser compreendida como uma cumulatividade. Mesmo em casos de eventos que não sejam regulares, o surgimento deles compreende um acúmulo de fatores inter-relacionados que possibilitam detectar alguma tendência. (BRESSER- PEREIRA, 2009)

Uma variedade do método histórico-dedutivo que pode captar a cumulatividade é o “método dos fatos históricos novos”. Este método aponta que o conhecimento sobre certa

¹⁷ A abdução se trata de um conceito apresentado por Peirce (1878). Ela corresponde ao processo de inferir uma hipótese a partir de um ou mais fatos interessantes para o pesquisador.

¹⁸ De acordo com Prado (2013, p.650), métodos dedutivos correspondem ao fato de que “eles partem necessariamente de supostos primeiros – reconhecidamente, figuras possíveis do *homo economicus*, ou seja, do homem enquanto mero componente que está presente e atua na base do sistema econômico.

realidade social é razoavelmente satisfatório até o momento em que fatos históricos novos aparecem. Estas novidades podem ser exemplificadas por mudanças institucionais, progressos tecnológicos, grandes eventos políticos, guerras, entre outros. (BRESSER- PEREIRA, 2009)

Esta variedade metodológica sobre os fatos novos pode encontrar semelhanças, por exemplo, com estudos¹⁹ neoinstitucionalistas voltados para o campo de análise em políticas públicas. Entretanto, antes de qualquer aprofundamento mais específico nesta corrente, também será necessário retomar, de forma resumida, o conceito de políticas públicas e a própria trajetória histórica deste campo.

O mapeamento de importantes linhas teóricas anteriores ao neoinstitucionalismo possui relevância para este estudo, pois a evolução histórica neste campo possibilitou atingir discussões sobre o papel das instituições e dos atores sociais nas mudanças institucionais (provocadas por estímulos endógenos ou exógenos). Estas questões serão tratadas nos itens a seguir.

1.2.2 O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos teóricos se preocuparam com o conceito de políticas públicas. Embora não exista consenso em torno de uma mesma definição, Souza (2006, p.24) explora algumas que variam desde a preocupação clara com a estrutura das políticas públicas até o impacto das mesmas:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (...) A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Já Marques (2013, p.24), por exemplo, busca partir de uma concepção que compreende políticas públicas enquanto “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em sentido amplo”. Ou seja, o estudo dessas políticas procura compreender as motivações do “sobre”, “como” e “por quê” determinado Estado atua. Tudo isto mediante as condições sociais, políticas e econômicas que o cercam.

Marques (2013) destaca a contribuição da Administração Pública e da Ciência Política para a conformação da disciplina de análise de políticas públicas. No primeiro campo foram desenvolvidos estudos com enfoque em questões propositivas e operacionais, com objetivo de propor caminhos para melhorar o funcionamento de políticas e do Estado. Para o segundo

¹⁹ Como trabalhos de Peres (2008), Hall e Taylor (2003), Thelen (2003) e Sousa e Costa (2016)

campo, o centro da análise diz respeito a um viés mais analítico. Centrado em uma análise sobre a compreensão das políticas e do Estado.

Tais abordagens mais analíticas, que privilegiam a dimensão política e conflituosa das políticas públicas, contribuíram para o desenvolvimento do campo das políticas públicas. Marques (2013, p.25) aponta que estas políticas apresentam pelo menos dois tipos de causalidade: as causas de um problema enquanto objeto da política e se os efeitos das políticas impactam os problemas das formas pretendidas.

Boa parte das propostas de intervenção apresentam estes dois tipos de causalidades em formato implícito e não comprovado, mas cabe destacar que modelos analíticos necessitam explicitar estas causalidades. Fato que reforça ainda mais a relevância das contribuições da Ciência Política neste percurso. (MARQUES, 2013)

Souza (2006) afirma que existem pelo menos sete características elementares dentro de um modelo de políticas públicas. Algumas merecem destaque, tais como: a) a distinção sobre o que um governo procura realizar e o que de fato ele consegue desenvolver; b) a complexidade dos atores formais ou informais; c) os níveis de decisão; e d) a necessidade de uma política pública conter processos posteriores ao de sua proposição, como a implementação e a avaliação.

1.2.3 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ANÁLISE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

As características identificadas por Souza (2006) começaram a surgir paulatinamente nas análises de políticas públicas. Os processos de teorização dentro desta temática contaram com quatro estudiosos fundamentais para a introdução de importantes conceitos, sendo eles (SOUZA, 2006):

- a) Laswell (1936): *policy analysis* (análise de políticas públicas);
- b) Simon (1957): racionalidade limitada para os tomadores de decisões públicas (policy makers);
- c) Lindblom (1959; 1979): relações de poder (papel eleitoral, das burocracias, partidos e outros grupos de interesse) e a integração entre diferentes etapas do processo decisório (já com críticas ao racionalismo de Laswell e Simon);
- d) Easton (1965): políticas públicas como um sistema baseado em formulação e resultados.

Lasswell (1936) sustentava uma interpretação elitista²⁰ da política. Sua concepção de política apresentava como princípio “quem obtém o quê, quando e como”, uma análise inteiramente behaviorista²¹. Principalmente por considerar que os elementos mais relevantes dentro de uma análise seriam baseados no comportamento dos indivíduos. (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

Com enfoque nesta ótica comportamental, Lasswell buscou defender a “*policy analysis*”. Concepção que enfatiza a questão da racionalidade como elemento central para processos de decisão. Estes últimos correspondem à etapa mais relevante dentro da construção de políticas públicas. (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

Simon (1957) introduz o conceito de racionalidade limitada para caracterizar decisões de *policy makers*. Estas limitações estariam atreladas a informações incompletas, características (e restrições) cognitivas, além de tempo e recursos limitados na tomada de decisões. (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

A presença desse conjunto de limitações circunscreve a racionalidade de uma decisão, embora não transforme a mesma em irracional. Nesse sentido, a centralidade de uma decisão seria composta por ciclos de políticas públicas baseados em inteligência, desenho e escolha. (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

Já Easton (1953, 1965) pensou as políticas públicas enquanto um sistema capaz de ser afetado por partidos, grupos e mídias interessados em impactar a produção de resultados. Para este autor, as políticas públicas seriam enxergadas como fruto de interação entre o próprio sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas no decorrer de um ciclo de políticas. (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

Apesar da noção de ciclo já ser construída por Lasswell e Simon, Easton conseguiu disseminá-la ainda mais através de suas formulações. Um ciclo que estaria conectado diretamente à dinâmica das políticas, cujo centro de análise passou a ser um sistema influenciado por *inputs*²² (entradas) e influências diretas do próprio sistema (*withinputs*). (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

²⁰ Segundo Marques (2013), interpretações baseadas no formato pelo qual as massas seguiriam lideranças políticas.

²¹ O behaviorismo, de acordo com Sousa e Costa (2016), surgiu através das críticas de Watson (1997) sobre perspectivas analíticas de 1940, marcadas por método introspectivo e análises concentradas na consciência. Watson sugeriu o abandono das especulações subjetivas presentes em análises psicológicas, visando, assim, valorizar o cientificismo. Com o uso de observações que iriam trabalhar com investigações objetivas, já utilizadas nos campos das ciências exatas.

²² De acordo com Marques (2013), estas entradas seriam geradas por reivindicações (apoiadas por grupos de interesse) de outros sistemas.

Marques (2013) reforça que, mesmo nesse contexto, as políticas seriam compreendidas como respostas desse sistema, proposto por Easton, a um impulso de fora. Ou seja, o Estado se transformaria em um alocador técnico para atender conflitos produzidos externamente. A escolha seria racional e o elemento central das políticas continuaria a ser a tomada de decisão sobre as mesmas, a partir de um viés técnico.

Já para Lindblom (1959;1979), o questionamento dessa ênfase racional ocorreria através da busca por outros elementos na formulação e análise das políticas públicas, como o poder e suas relações. Além da integração entre as diferentes fases do processo decisório. (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

O processo de decisão em políticas seria incremental, a partir de pequenas decisões subsequentes com possibilidade de reversão com baixos custos. Um processo contínuo de comparações sucessivas, limitadas entre algumas alternativas onde cada decisor conseguiria ajustar suas escolhas frente aos demais. (SOUZA, 2006; MARQUES, 2013)

Vale salientar que a visão incrementalista do processo de tomada de decisão, formulada por Lindblom, também recebeu críticas. Etzioni (1967), por exemplo, argumentou que, embora o processo de tomada de decisão realmente envolvesse dimensões incrementais, este, em certos momentos, também produziria decisões fundamentais, que seriam seguidas por novas decisões incrementais, mais pontuais. Estas decisões, mais relevantes, criariam direções para o desenvolvimento de políticas e esse processo foi chamado de “*mixed scanning*”. (MARQUES, 2013)

Desde a década de 1950, é possível observar que o conjunto da literatura também passou a flexibilizar a relevância da racionalidade dentro do processo de decisão. Mas esta “virada” na literatura ganhou força, de fato, apenas durante a década de 1970. Um exemplo disso é o “modelo de lata do lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Segundo este modelo, as compreensões sobre os problemas e as soluções são limitadas, e as organizações operam em um sistema caracterizado pela tentativa e pelo erro, com a existência de soluções prévias levando a escolha dos problemas a serem enfrentados. (SOUZA, 2002; MARQUES, 2013)

Na esteira deste debate, Hecló (1978) também impulsionou uma produção considerável de estudos mediante uso do conceito de “*issues networks*”. Este termo corresponde à importação das análises no formato de redes sociais para os estudos sobre políticas públicas. Este tipo de análise é baseado em uma metodologia de pesquisa que leva em consideração um aspecto: os padrões de relação existentes entre aquelas entidades sociais diretamente vinculadas ao

fenômeno que precisam ser consideradas para estudar o mesmo. (SOUZA, 2002; MARQUES, 2013)

A partir da década de 1980, os estudos sobre políticas públicas dentro do campo da Ciência Política passaram a ser fortemente influenciados pela corrente neoinstitucionalista, especialmente pelo neoinstitucionalismo histórico, que enfatiza o Estado e suas instituições no processo de análise de políticas. (MARQUES, 2013)

1.2.4 O NEOINSTITUCIONALISMO

Na parte final da década de 1970, o neoinstitucionalismo surge em um contexto de retomada das instituições enquanto variável central para a análise política. Vale ressaltar que este movimento teórico não representou um retorno ao institucionalismo antigo²³, pois este processo ocorreu respeitando algumas premissas científicas do modelo behaviorista. (PERES, 2008; SOUSA e COSTA, 2016)

A corrente neoinstitucionalista nasce, então, como uma reação e uma síntese entre o institucionalismo e o behaviorismo. De um lado, existe a noção institucionalista de manter as instituições enquanto variáveis centrais à análise política. E do outro, manteve-se a valorização do rigor metodológico para aplicação de conceitos e orientações empíricas, uma característica central ao behaviorismo (PERES, 2008; SOUSA e COSTA, 2016)

Os neoinstitucionalistas entenderam que conflitos de interesse, de poder e a coordenação entre indivíduos têm influência na formação das instituições. Nesse sentido, segundo Théret (2003, p.226), estes autores se diferenciam de outras correntes de análise em duas oposições:

- 1) o peso que atribuem na gênese das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos; 2) o papel que imaginam que desempenham na relação entre as instituições e no comportamento dos atores a racionalidade instrumental calculadora ou as representações e a cultura

Peres (2008) também argumentou que essa postura teórica mais ampla, baseada na crença de que instituições existem para constranger, restringir e habilitar comportamentos políticos, contribuiu para a formação de um campo amplo e heterogêneo. Nesse sentido, Hall e Taylor (2003), Théret (2003) e Marques (2013) afirmaram que o neoinstitucionalismo pode ser dividido em três escolas: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo histórico. Esta divisão foi uma grande contribuição dada pelo trabalho de

²³ O institucionalismo surgiu como abordagem que defendia a ideia de que instituições políticas formais existiam para constranger o comportamento dos indivíduos. Por exemplo, as constituições e leis eram mecanismos criados para exercer tal função. Peres (2008) reforça que esta abordagem, marcada por análises descritivas e formalistas, buscava estudar os textos de diversas constituições nacionais para identificar vantagens e desvantagens de cada documento.

Hall e Taylor (2003).

Alguns autores adotaram filtros metodológicos para justificar esta separação. Para Peres (2008) e Sousa e Costa (2016), ela foi estabelecida pelo grau de adesão ao individualismo metodológico. A corrente da escolha racional, por exemplo, foi a única escola neoinstitucionalista que adotou esta perspectiva metodológica como premissa central de suas análises.

Além disso, Hall e Taylor (2003) e Théret (2003) apontaram que as diferenças entre estes novos institucionalismos foram construídas analiticamente a partir de duas perguntas: “Como esses enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais? Como veem o processo de formação e transformação das instituições?”

Cada escola será apresentada durante os próximos itens, a partir de respostas oferecidas pelos trabalhos de Hall e Taylor (2003), Théret (2003), Peres (2008) e Sousa e Costa (2016). Para os dois primeiros trabalhos citados, existem dois enfoques que são capazes de distinguir as relações entre instituições e comportamentos. O que corresponderia ao enfoque de cálculo e ao enfoque cultural.

Para os dois últimos trabalhos citados no parágrafo anterior, o grau de adesão ao individualismo metodológico seria o elemento-chave para diferenciar cada corrente. (PERES, 2008; SOUSA e COSTA, 2016)

1.2.4.1 O NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

A escolha racional, por exemplo, responde à primeira pergunta apresentada por Hall e Taylor (2003) com o “enfoque de cálculo”. Esta corrente concentra seus esforços no caráter estratégico do comportamento. Dentro de um cenário em que as instituições apresentam um poder sobre o comportamento individual, de forma a reduzir a incerteza sobre qualquer ação de outro indivíduo. (HALL e TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003; ARAÚJO e CUNHA, 2019) As instituições são enxergadas enquanto um resultado intencional de estratégias de otimização de ganho para os agentes. Elas podem, por consequência, alterar sua natureza após desempenhar este papel. (THÉRET, 2003; ARAÚJO e CUNHA, 2019)

Pelo fato de funcionar em um ambiente em que indivíduos iguais apresentam preferências dadas, os problemas que as instituições podem enfrentar apenas compreenderão a coordenação de ações. Com soluções voltadas para otimizar o comportamento racional. (THÉRET, 2003; ARAÚJO e CUNHA, 2019)

Para Peres (2008) e Sousa e Costa (2016, p.618), o que diferencia esta vertente das

outras é a utilização do individualismo metodológico. Isto é possível por meio de uma lógica dedutiva: “parte-se da premissa de que as instituições seriam adotadas de dilemas de ação coletiva, pois seriam compostas por atores políticos que agiriam de forma calculada e egoísta para maximizar seus ganhos.”

Os somatórios de preferências entre estes atores seriam capazes de gerar as decisões coletivas. O processo de tomada de decisão em si é o elemento mais relevante dentro de uma análise desta vertente, dentro de um panorama em que as preferências foram definidas *a priori*. (FERNANDES, 2002; SOUSA e COSTA, 2016)

POWELL e DIMAGGIO (1991) também apontaram que esta corrente diz respeito à maximização de ganhos ou minimização de perdas, mas em um cenário com limitações à obtenção de informação. E por isso que o centro da análise são os custos de transação²⁴, dentro de alocações que se distanciam da lógica de mercado.

POWELL e DIMAGGIO (1991) acrescentaram ainda que nesse mundo de racionalidade limitada, a assimetria de informação seria capaz de gerar comportamentos oportunistas. Estes tipos de comportamentos foram bastante explorados por Williamson (1985; 1991).

Fiani (2002) reforçou que quanto maiores os custos de transação, maiores serão as dificuldades para se elevar as taxas de crescimento econômico. Nesse sentido, existe uma necessidade de se estimular arranjos institucionais que consigam reduzir estes custos.

Um exemplo importante que atende aos princípios da escolha racional foi citado por Hall e Taylor (2003). Durante o final da década de 1970, a própria corrente surgiu em contexto que buscava entender o funcionamento das decisões do congresso americano. Mais especificamente, sobre como as votações do congresso americano apresentavam estabilidade de escolhas em meio a tantas divergências.

Segundo Hall e Taylor (2003), a resposta para o fenômeno citado acima foi procurada através das instituições. O argumento se baseou no fato de que “as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis.”

Em suma, as instituições seriam capazes de resolver a maior parte dos problemas de

²⁴ De acordo com Pondé, Fagundes e Possas (1997, p.124) “Uma “transação” é definida por Williamson (1985, p. 1) como o evento que ocorre quando [no contexto das interações entre agentes econômicos] “um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”, sendo passível de estudo enquanto uma relação contratual, na medida em que envolve compromissos entre seus participantes. Os custos de transação nada mais são que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica.”

ação coletiva enfrentados pelos legisladores americanos. (HALL e TAYLOR, 2003)

1.2.4.2 O NEOINSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Fernandes (2002), Peres (2008), Sousa; Costa (2016) e Araújo; Cunha (2019) destacaram em seus estudos que os neoinstitucionalismos sociológico e histórico se diferenciam da escolha racional entre outros aspectos: não adotam o individualismo metodológico como premissa básica e, portanto, as preferências individuais não existiriam *a priori*. Ou seja, estas últimas seriam afetadas pelas instituições através da cultura.

Diferentemente da escolha racional, não existe uma dedução estruturada em pressupostos teóricos e uso de conceitos universais. As vertentes sociológica e histórica não adotam a formulação de hipóteses antes de análises. Para Sousa e Costa (2016), o percurso analítico verificado por ambas é indutivo, construído no curso de uma análise empírica.

Para estas duas vertentes, o comportamento político não pode ser explicado como ciência exata, pois os homens são capazes de afetar o ambiente político que vivem. Uma diferença que separaria análises sociais das análises produzidas para as ciências da natureza. (SOUSA e COSTA, 2016; ARAÚJO e CUNHA, 2019)

Especificamente para a vertente sociológica, a cultura passa a ser uma variável determinante para os comportamentos políticos e preferências dos atores. Este aspecto de diferenciação entre a abordagem da escolha racional e a sociológica também foi ressaltado por Théret (2003), através do chamado “enfoque cultural”. Este enfoque abarca a dimensão comportamental e a interpretação de cada ator é baseada em sua visão de mundo. Dentro dessa perspectiva cultural, as instituições são resistentes à mudança. (ARAÚJO e CUNHA, 2019)

Por outro lado, cabe destacar um aspecto de semelhança com a escolha racional: o funcionamento das instituições é voltado somente para solucionar problemas de coordenação. Eventuais conflitos de interesse ou embates políticos seriam considerados como questões menores. (THÉRET, 2003)

As instituições compreenderiam sistemas de símbolos e padrões morais, em conjunto com as regras e normas formais existentes. A cultura seria traduzida em redes de hábitos e símbolos que proporcionam padrões comportamentais. (HALL e TAYLOR, 2003)

Para esta escola, o impacto das instituições corresponderia a uma “dimensão cognitiva”. Uma natureza interativa entre elas e a ação dos indivíduos, onde os últimos usam modelos institucionais ao mesmo tempo que os confeccionam. (HALL e TAYLOR, 2003)

Esta corrente descreve um determinado universo de organizações ou indivíduos na

busca para expressar suas identidades conforme modos socialmente apropriados. Além disso, estas organizações são capazes de adotar práticas particulares devido ao reconhecimento cultural amplo que elas possam apresentar. E isto não ocorre em prol de uma eficácia em favor de interesses materiais, um aspecto que pode ser observado na corrente da escolha racional. (HALL e TAYLOR, 2003)

Durante as décadas de 1950 e 1960, o processo de diversificação das companhias americanas foi interpretado por Neil Fligstein através do neoinstitucionalismo sociológico. Segundo este autor, tal processo não ocorreu por exigências econômicas ou tecnológicas, mas sim pelo fato de que isto era valorizado no âmbito dos espaços profissionais compartilhados por estas lideranças. Era uma estratégia que reforçava a visão de mundo destes profissionais. (HALL e TAYLOR, 2003)

1.2.4.3 O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA

Para Sousa e Costa (2016), o neoinstitucionalismo histórico segue a mesma linha do sociológico no que tange a críticas ao individualismo metodológico. A interpretação social nas tomadas de decisão e as preferências dos atores políticos seriam influenciados diretamente pelas instituições existentes. Logo, as escolhas políticas não seriam deduzidas por um suposto comportamento maximizador de um indivíduo. Ou seja, a hierarquia de fatores mais relevantes para estudos ocorreria *a posteriori*, conectadas a uma determinada conjuntura institucional.

Cabe observar que a relevância dada às instituições não substituiria a atenção para outras variáveis, como estratégias e as relações de poder entre os atores existentes. E esta vertente, ao inserir todas essas variáveis em mesmo contexto, passa a ser capaz de compreender como são construídas determinadas situações políticas. Por exemplo, a construção política que terminou na elaboração da lei do saneamento. (SOUSA e COSTA, 2016)

As instituições constroem a política, mas não são a única resposta para seus resultados. E para melhor compreender um quadro político, os neoinstitucionalistas históricos se interessaram por um elemento que está no cerne da formação das instituições: o conflito entre grupos rivais dentro de uma política. Para tanto, deixam em evidência a trajetória política percorrida e todos os embates que são capazes de gerar assimetria de poder. (HALL e TAYLOR, 2003; SOUSA e COSTA, 2016)

Já para Théret (2003), esta vertente expressaria uma fusão dos enfoques “de cálculo” e “culturais”, o que a posiciona entre as duas escolas apresentadas anteriormente. Os atores atuam de acordo com seus interesses, mas adotando visões de mundo divergentes. As noções

mundanas variam segundo contextos sociais e, conseqüentemente, correspondem a preferências que foram construídas politicamente.

Esses enfoques se combinam no comportamento de atores que vivem em um contexto de instituições herdadas, com base em relações de poder assimétricas²⁵. E as instituições apresentam duplo papel: ora podem funcionar para constranger algum comportamento humano, e ora podem fortalecer indivíduos para libertá-los de suas cadeias sociais. (THÉRET, 2003)

De acordo com Hall e Taylor (2003, p.196), o neoinstitucionalismo histórico considera as instituições como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Aqui uma diferença para a corrente sociológica merece destaque: o funcionamento das instituições. Para o neoinstitucionalismo histórico, os fundamentos normativos são base para a concepção histórica destas estruturas institucionais. (STEINMO *et al*, 1992; ARAÚJO e CUNHA, 2019)

Hall e Taylor (2003) também apontaram que os teóricos desta escola destacavam a organização da comunidade política como elemento chave para qualquer análise. Uma análise de um institucionalista histórico busca enfatizar alguns elementos, tais como: a valorização das assimetrias de poder na construção política das instituições; o desenvolvimento das instituições em uma perspectiva de trajetória; e esta trajetória formada por propriedades do passado.

Um exemplo de estudo do neoinstitucionalismo histórico pode ser observado no trabalho de Ellen Immergut. A autora buscou explicar diferenças nas reformas de diversos sistemas de saúde, a partir do grau de relação existente entre grupos de profissionais da medicina e os principais partidários políticos destas reformas. Utilizando isto para entender como a estrutura institucional de um determinado sistema político é capaz de afetar expectativas desses grupos médicos ao contestar decisões que não lhes foram convenientes. (HALL e TAYLOR, 2003)

O conceito de dependência de trajetória será detalhado no próximo item.

1.2.5 DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA – O CONCEITO

A criação das instituições obedece a uma dependência de trajetória registrada por processos históricos que influenciam diretamente o ambiente político. Pierson (2000; 2015) aponta que o conceito de dependência tende a flutuar entre definições mais amplas ou mais

²⁵ De acordo com Araújo e Cunha (2019, p.174), “(...) as assimetrias de poder sublinhadas pelo neoinstitucionalismo histórico o aproximam mais da escolha racional e menos do institucionalismo sociológico, o qual enfatiza os processos de interpretação e legitimação.”

restritas.

O conceito aparece em seu formato mais amplo, por exemplo, nos estudos desenvolvidos por Sewell (1996, p.262-3). Para o autor, “o que aconteceu em um ponto anterior no tempo afetará os resultados possíveis em uma sequência de eventos que ocorrem em um ponto mais tarde no tempo.”. Ou seja, existe uma relevância causal para estágios anteriores.

Já a definição em termos mais restritos foi apresentada por Levi (1997). A autora exemplificou seu argumento através de uma árvore, com ramos (caminhos) e custos de reversão elevados. De acordo com a autora, em um mesmo tronco podem existir muitos ramos e até galhos. Mesmo sendo possível voltar ou até pular de um galho para outro, geralmente o ramo em que um indivíduo começa é aquele que o mesmo busca seguir.

PIERSON (2000;2015) reforçou que esta última definição é capturada pela ideia de retornos crescentes. Pois as probabilidades de novos passos em uma mesma trajetória crescem à medida que mais um passo acontece nesse percurso. Ou seja, os custos de transação aumentam quando ocorre mudança para uma opção previamente recusada. Estes percursos de retornos crescentes podem ser apresentados também como processos de autorreforço ou de *feedback* positivo.

Vale ressaltar que Arthur (1994) e Pierson (2000; 2015, p. 346-47) forneceram bases para compreendermos como os processos de retornos crescentes podem ocorrer no mundo social. De acordo com estes autores, quatro características presentes no uso de tecnologias ou de seu contexto social podem gerar retornos crescentes, sendo elas:

1. Grandes custos fixos ou de instalação (*set-up*): (...) quando os custos fixos ou de instalação são elevados, os indivíduos e organizações têm um forte incentivo para identificar e permanecer em uma única opção.; 2. Efeitos de aprendizagem (*learning effects*). O conhecimento obtido na operação de sistemas complexos também leva a retornos crescentes em função do uso continuado. Com a repetição, os indivíduos aprendem como usar os produtos de forma mais eficaz e suas experiências podem induzir mais inovações no produto ou em atividades relacionadas; 3. Efeitos de coordenação (*coordination effects*). (...) Os efeitos de coordenação são especialmente significativos quando uma tecnologia tem de ser compatível com uma infraestrutura a ela relacionada (por exemplo, software com hardware; automóveis com a infraestrutura de estradas, instalações de reparos e postos de abastecimento); 4. Expectativas adaptativas. Se as opções que não obtêm ampla aceitação trarão desvantagens mais tarde, os indivíduos tenderão a “fazer a escolha certa” (“*pick the right horse*”).

A dependência de trajetória apresenta dois tipos dominantes de sequências: a) sequências de autorreforço - marcadas tanto por um padrão institucional contínuo que permite a ampliação de benefícios existentes ao longo do tempo, quanto por alguma crônica dificuldade de escolha por outra opção, mesmo que esta seja mais eficiente; b) sequências reativas - obedecem a outro percurso, pois cada evento existente é gerado como reação a determinado

evento anterior. De acordo com Mahoney (2006), cada evento em uma determinada sequência pode ser encarado ou como uma reação sobre eventos antecedentes, ou como causa para eventos futuros. (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000;2015; BERNARDI, 2012)

Para Bernardi (2012), dentro de uma sequência reativa, eventos iniciais são importantes. Não por desencadear processos de autorreforço, mas por colocar em marcha uma cadeia de reações e contrarreações interligadas. Esse processo compreende uma sequencialidade intrínseca: cadeias causais são compostas por eventos com ordem bastante estabelecida, com separação temporal mínima. (MAHONEY, 2006)

Um exemplo histórico de sequência reativa é a morte de Martin Luther King. Este evento levou ao aumento de programas concentrados no combate à pobreza, com enfoque racial. No lugar de reformas econômicas que fossem mais progressistas, baseadas em questões de classe. O assassinato provocou revoltas, e estas levaram a mais pedidos de programas assistenciais para a população afro-americana. (MAHONEY, 2000; BERNARDI, 2012)

As sequências reativas podem deixar em evidência uma situação de mudança institucional, com a atuação de atores refletida em movimentos de resistência. Logo é necessário compreender melhor o que define uma mudança institucional. (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000; PIERSON, 2015)

1.2.6 A MUDANÇA INSTITUCIONAL – OS CHOQUES EXÓGENOS, OS MOMENTOS CRÍTICOS E OS MOVIMENTOS ENDÓGENOS

North (1990) estabelece a mudança institucional como um processo provocado por ajustes dentro de regras, normas ou imposições. Esta modificação pode ser encarada como um processo incremental dentro de uma estrutura institucional estável. Gomide (2011) reforça que esta concepção de desenvolvimento institucional obedece às trajetórias históricas e o papel de heranças do passado sobre o presente, dentro de uma perspectiva de dependência de trajetória.

Mas vale observar que também existiriam eventos ou processos capazes de gerar mudanças (*change points*), mesmo em *path dependence*. Esses casos, geralmente apontados *ex post*, são chamados de choques exógenos. Pierson (2000; 2015) reforçou que estes choques podem ocorrer quando novas condições sejam capazes ou de interromper ou sobrecarregar mecanismos que reproduziam a trajetória até então existente.

Já Capoccia e Kelemen (2007) optaram por se debruçar em uma visão de mudança institucional atrelada aos “*critical junctures*”. Estes momentos críticos corresponderiam a curtos períodos de relaxamento na influência das estruturas institucionais em ações políticas. E

isto aumentaria a probabilidade de que escolhas de atores que já detêm o poder sejam ainda mais capazes de afetar resultados dentro de uma política. (GOMIDE, 2011)

Estas duas definições de mudança institucional são baseadas em modelos de “equilíbrio pontuado”. Neste contexto, somente choques exógenos ou momentos críticos seriam capazes de promover mudanças radicais (rupturas) em determinada política. E isto seria seguido por um novo período de estabilidade institucional. (GOMIDE, 2011)

Pierson (2004) e Gomide (2011) reforçaram que este percurso de mudança para nova estabilidade obedece ao fato de que instituições não aceitam incondicionalmente iniciativas de reforma. Nesse sentido, seria necessário analisar não somente possíveis mudanças institucionais, mas também mecanismos de resiliência de instituições.

Streeck e Thelen (2005), por exemplo, afirmaram que as análises teóricas mais influentes privilegiam as continuidades em detrimento das mudanças. Mas o equilíbrio organizacional não é algo estático, pois oscilações podem provocar mudanças a ponto de modificar esse estado anterior de equilíbrio. Portanto, as mudanças institucionais não ocorreriam apenas em função de choques exógenos ou momentos críticos, mas também por movimentos endógenos dentro de determinada política. (GOMIDE, 2011)

Powell e Dimaggio (1991), por exemplo, contribuíram para o desenvolvimento do conceito de mudança institucional quando apresentaram quatro possibilidades capazes de caracterizar sua existência: **formação institucional, desenvolvimento institucional, desinstitucionalização e reinstitucionalização**. A primeira corresponde a regras, comportamentos e ações que podem minimizar os custos de transação; a segunda diz respeito a uma mudança dentro de um formato institucional que já existe; a terceira se trata da extinção de um formato institucional já existente, modificando processos a partir de padrões não-repetitivos; e a última já trata da substituição por outra forma institucional, pautada por novos conjuntos de regras ou princípios.

Mahoney e Thelen (2010), Gomide (2011) e Bernardi (2012) aprofundaram a divisão proposta por Powell e Dimaggio (1991). Eles apontaram a existência de variações dentro do universo das mudanças institucionais, delimitadas através de quatro conceitos: **mudanças por camadas (*layering*), mudanças de deriva, por deslocamento e por conversão**.

As primeiras correspondem a pequenas revisões das regras existentes ao longo do tempo, capazes de se acumular e assim alterar uma instituição; as de deriva registram que existe forte lacuna entre as regras e os indivíduos, e nesse contexto os atores podem não agir para propor mudanças no ambiente. Exatamente para explorar estas lacunas; a terceira compreende a retirada de regras antigas para a introdução de novas; e a conversão corresponde a alocação

de uma instituição para novos objetivos, a partir de uma reinterpretação das regras estabelecidas para novas finalidades. (MAHONEY e THELEN, 2010; GOMIDE, 2011; BERNARDI, 2012)

Mahoney e Thelen (2010) e Gomide (2011) também apontaram a existência de três fatores capazes de explicar todas essas possibilidades de mudança. Eles corresponderiam ao contexto político, às características da instituição preexistente e ao tipo de agente dominante.

O contexto político estaria conectado com a distribuição de poder. Qualquer tentativa de mudança institucional depende do poder de veto daqueles que defendem o *status quo*. Nesse sentido, quanto maior for a força daqueles que se opõem à mudança, menor será a probabilidade de existência dessas alterações. Marques (1997) ressaltou que a existência de pontos de veto pode levar até poderosos quadros políticos a obter resultados diferentes do esperado. (GOMIDE, 2011)

A característica institucional diz respeito à discricionariedade na aplicação das regras em vigor. Mahoney e Thelen (2010) apontaram que as instituições apresentam sistemas formais de codificação (como leis) que podem levar a futuras contestações ou novas interpretações. A própria racionalidade limitada na construção de regras formais permite a produção de sementes para estimular mudanças institucionais. (GOMIDE, 2011)

E os agentes dominantes são aqueles atores que coordenam a mudança institucional. Mahoney e Thelen (2010) definiram estes agentes segundo o desejo de cada um em preservar ou não esses sistemas formais. Existem quatro tipos de agentes: (i) insurgentes são aqueles que rejeitam o *status quo* e não querem mais cumprir a atual regulação; (ii) simbioses são aqueles que estão em conexão íntima com as instituições. Interessados em manter e até explorar o *status quo*, visando atender interesses privados; (iii) subversivos buscam alterar uma instituição, mas sem quebrar suas regras; (iv) e os oportunistas exploram ambiguidades ao interpretar ou aplicar regras em vigor. Eles acabam até por adotar regras em formato diferente daquele proposto por formuladores.

O quadro teórico sobre as mudanças institucionais permite chegar à conclusão de que as realidades político-institucionais podem ser afetadas, ao longo de suas trajetórias, tanto por choques exógenos/mudanças críticas como por movimentos endógenos. A própria evolução histórica das mudanças institucionais dentro da política de saneamento contempla essa possibilidade.

Mas para compreendermos como é possível analisar a política de saneamento por meio deste ferramental teórico, também será necessário que a caracterizemos enquanto um campo institucional. E isto será trabalho item a seguir.

1.2.7 A POLÍTICA DE SANEAMENTO ENQUANTO CAMPO INSTITUCIONAL

As ciências sociais dedicaram décadas de estudo para analisar como instituições são capazes de surgir, adquirir estabilidade e se transformar. Fligstein (2007) apontou que este percurso é o objeto de estudo das correntes neoinstitucionalistas, mesmo que com algum grau de diferença entre elas.

De acordo com Fligstein (2007), estas mesmas correntes também apresentam um importante ponto de análise em comum. O fato de concentrar esforços na construção de ordens sociais que podem ser enxergadas como “campos”. As instituições seriam, basicamente, um reflexo da interação entre atores sociais que se confrontam dentro destes campos.

As regras preexistentes criadas para interação e distribuição de recursos funcionariam como fonte de poder e, mediante combinação com determinado modelo de atores, constituem a base para a formação e reprodução de instituições. Dentro desse contexto, atores privilegiados podem utilizar as instituições para reproduzir seus interesses. E atores sem recursos podem ser coagidos por elas de alguma forma. (FLIGSTEIN, 2007)

Um exemplo disso foi a relação entre a União e os entes subnacionais na formação da estrutura institucional de saneamento. Estados e municípios buscaram ajuda financeira e técnica para lidar com os impactos de doenças como varíola e febre amarela, durante o período da primeira república. Atores sem recursos que buscavam o apoio do governo federal e, para tanto, aceitaram até mesmo a adoção de normativas que consolidaram o maior controle da União sobre os serviços sanitários. (HOCHMAN, 2012)

A política de saneamento, portanto, pode ser encaixada no conceito de “campo institucional”. Ela compreende um espaço que lida constantemente com o embate entre atores. Existem algumas frentes de batalha históricas que podem ser observadas dentro desta política, como a luta centenária pela descentralização ou não do controle sobre os serviços. Além do embate de mais de três décadas sobre a maior participação do capital privado dentro da prestação dos SAE. (SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; NEVES, 2016; VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

A luta pela centralização ou descentralização dos serviços pode ser exemplificada pelas disputas políticas entre os anos de 1914 e 1919. Estes enfrentamentos resultaram em mudanças incrementais que impulsionaram uma trajetória de centralização administrativa na política sanitária. Uma demanda de movimentos científicos da época, da opinião pública e de membros do legislativo brasileiro. (HOCHMAN, 2012)

Apesar da resistência de grupos políticos à criação de um ministério, esta união entre diversos setores da sociedade brasileira conseguiu atingir sua principal conquista em 1919,

através da criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP). Estrutura que passou a propor o financiamento federal dos serviços sanitários em troca do controle administrativo federal sobre os mesmos. (HOCHMAN, 2012)

Fligstein (2007) também destacou a existência de atores socialmente hábeis dentro de determinado campo. Para este tipo específico de atores, a noção de eficácia para atingir seus objetivos não provém apenas de uma atuação própria, dentro de um formato competitivo com outros segmentos. A estratégia adequada nesse contexto corresponde a indução de algum nível de cooperação para que outros atores sejam capazes de atingir seus fins.

Para tanto, seria necessário um repertório de táticas voltadas a definir uma agenda capaz de convencer outros atores. A partir disso se estabelece uma identidade em estreita conexão de interesses, mas o relevante aqui é saber que os atores socialmente hábeis são capazes de persuadir outros a partir de determinados valores. (Fligstein, 2007)

Isto pode ser perfeitamente observado entre 1891 e 1919, através de todas as movimentações do segmento científico. Médicos como Belisário Pena e Oswaldo Cruz buscaram se valer de seus conhecimentos científicos para convencer a elite política e a opinião pública sobre a necessidade de centralizar os serviços sanitários. (HOCHMAN, 2012)

O cerne desta dissertação diz respeito à forma como a ABCON atuou, durante a trajetória mais recente da política de saneamento, em prol de maiores facilidades para privatização dos SAE. A associação pode ser encarada como exemplo de aplicação deste conceito de ator socialmente hábil, exatamente por ser uma referência na aglutinação de interesses e na construção de argumentos favoráveis à maior participação de empresas privadas na prestação dos serviços. (FLIGSTEIN, 2007).

Para promover nova mudança institucional dentro da lei de saneamento, a ABCON adotou estratégias como estímulo para elaboração de instituições favoráveis aos seus argumentos, além de uma atuação constante na mídia para reforçar a relevância de seus posicionamentos sobre a privatização (FLIGSTEIN, 2007)

Claro que estas estratégias de persuasão podem apresentar maior impacto dentro da política em momentos de crise. O que deixa em evidência a noção de que existe uma interdependência entre campos institucionais, algo válido também para o saneamento. Exatamente sobre este tema, Fligstein (2007, p.71) registrou que “há campos que entram em crise como resultado de mudanças ocorridas fora deles, especialmente campos dependentes de um determinado campo”. Mudanças de governo, ou seja, mudanças na grande política, ou crises financeiras dentro do setor público, fruto de crises econômicas, podem gerar redefinições no campo institucional de saneamento.

Importante observar que a definição do conceito de “grande política” adotada nesta dissertação foi aquela proposta por Gramsci. De acordo com o livro “Dicionário Gramsciano” (Liguori e Voza, 2017, p.688), a grande política diz respeito

Às questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política.

A discussão sobre a interdependência entre campos aparece com uma outra roupagem para autores que discutem os rumos do campo institucional de saneamento. Em Heller e Castro (2007), por exemplo, estas mudanças mais amplas são tratadas como condicionantes sistêmicos. Eles corresponderiam a processos políticos, sociais, econômicos e culturais capazes de determinar novos formatos ao desenho de políticas públicas de saneamento. Aqui é importante destacar também que esses condicionantes levam a alterações permanentes dentro da política, que podem ser mutáveis ao seguir as mudanças sociais existentes.

Existiram vários momentos dentro da condução das políticas de saneamento em que estes condicionantes sistêmicos existiram e afetaram a política pública de saneamento. A crise de 1929, por exemplo, contribuiu diretamente para um deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira. A crise econômica global fez com que os Estados Unidos reduzissem drasticamente a aquisição de café, o que deslocou os investimentos de antigos cafeicultores para a indústria brasileira. Processo que impulsionou a ocupação dos principais centros urbanos brasileiros (principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro) e desencadeou novas demandas pela ampliação da cobertura dos SAE. (CANO, 2015)

Outro exemplo que merece destaque foi a dificuldade de utilizar recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), verificada durante o final da década de 1980. Este fato ocorreu devido à alta taxa de desemprego existente, fruto direto de uma crise econômica brutal do Estado brasileiro naquele período, um cenário que demandava maior utilização do fundo para atender trabalhadores demitidos. (COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014; BRITTO, 2018; VASQUES, 2020)

A crise financeira do Estado provocou, conseqüentemente, uma menor utilização de recursos para políticas públicas como as de saneamento. Uma queda considerável frente aos montantes alocados durante o início do PLANASA. Esse impacto macroeconômico atacou o “coração” financeiro do plano, levando a um cenário de incertezas sobre os rumos do financiamento para os SAE naquele período da história. (COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014; BRITTO, 2018; VASQUES, 2020)

Mais recentemente, a ascensão de um partido mais à esquerda dentro do espectro político brasileiro também ensejou mudanças no campo. Houve um processo de recuperação das finanças públicas iniciado durante o primeiro mandato de Lula, e isto permitiu uma série de mudanças que valorizaram o setor público em seu segundo mandato. Estas alterações ocorreram através da conquista de espaço político para uma coalizão desenvolvimentista²⁶ e, entre elas, vale destacar a retomada do papel do investimento público federal em políticas públicas. (BARBOSA e SOUZA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2013; FONSECA *et al*, 2013)

Exemplo desse retorno de protagonismo dos investimentos públicos ocorreu com a promulgação do PAC, mais especificamente o PAC saneamento. Principalmente por reforçar a importância do robusto financiamento público como caminho viável para dar andamento a universalização na cobertura dos SAE. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018; VASQUES, 2020)

Dentro desta pesquisa, a adoção do conceito de choques exógenos (ou condicionantes sistêmicos) corresponderá a eventos da macropolítica ou da macroeconomia capazes de impactar a agenda da política de saneamento. A utilização do termo “exógeno” poderia sugerir uma ampla autonomia entre a macropolítica e os debates endógenos ao campo institucional. Entretanto, essa autonomia do campo em relação ao cenário da grande política é apenas relativa e se revela tanto na impossibilidade de seus atores em controlar os rumos políticos, econômicos e ideológicos do país quanto nas dificuldades enfrentadas pelos governos em imporem reformas de grande monta no campo, dado o estabelecimento de interesses e de instituições que os suportam. (ZVEIBIL, 2003; NOZAKI, 2007; SALLES, 2009; SOUSA, 2011; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Esta autonomia relativa se verifica em alguns períodos da trajetória da política de saneamento, como entre os anos de 1914 e 1920. Apesar desse período ser marcado por várias mudanças incrementais dentro das políticas sanitárias, fruto de intensas pressões do movimento sanitário daquela época, estas alterações ocorreram em um contexto de muita resistência por parte do legislativo brasileiro. De tal forma que esses desejos por alterações profundas da estrutura institucional sanitária não foram realizados tão rapidamente. (HOCHMAN, 2012)

Importante observar que todas estas crises e mudanças apresentadas acima foram mediadas tanto pela atuação das coalizões de defesa em disputa quanto pelas instituições que conformaram e conformam o campo de saneamento. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018; VASQUES, 2020)

²⁶ Composta por empresários industriais, burocracia pública e trabalhadores. (BRESSER-PEREIRA, 2013)

Para além de toda a abordagem teórica apresentada até então, também é necessário estruturar as etapas metodológicas que compreenderam esta pesquisa. Isto será detalhado no item a seguir.

1.2.8 METODOLOGIA

1.2.8.1 CARACTERIZAÇÃO DE MÉTODO E DAS TÉCNICAS DE PESQUISA

Para o melhor desenvolvimento da pesquisa serão utilizadas estratégias de levantamento e revisão de análise de fontes bibliográficas e documentais. Isto será utilizado para atingir quatro demandas da pesquisa: 1) identificar os atores e seus embates dentro da evolução histórica da política de saneamento; 2) analisar os estudos produzidos pelos atores envolvidos; 3) compreender o impacto dos atores na alteração dos rumos das leis de saneamento; 4) identificar e analisar das ideias e interesses que moveram as estratégias adotadas pela ABCON para estimular a privatização dos serviços de saneamento. Além da análise das estratégias adotadas pela associação em si.

O método aplicado nesta pesquisa será o qualitativo e apresentará caráter exploratório, pois buscará investigar o comportamento estratégico da ABCON para promover mudanças institucionais dentro da lei do saneamento. Mudanças estas que facilitariam a maior inserção de entes privados dentro da prestação dos serviços de saneamento.

De acordo com GERHARDT e SILVEIRA (2009, p.35), uma pesquisa exploratória apresenta como objetivo a promoção de maior familiaridade sobre algum problema, de forma a torná-lo mais explícito. Geralmente este tipo de pesquisa apresenta alguns elementos mais comuns, tais como: o levantamento bibliográfico e a análise de exemplos.

Também é importante destacar a adimplência desta pesquisa em três aspectos do método qualitativo: Predominância de material textual como base para futuras análises, a necessidade de interações dinâmicas entre o pesquisador e seu objeto (com maior ênfase no momento de elaboração dos resultados) e a consideração de todas as possíveis variáveis relevantes dentro do contexto da pesquisa. (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006).

Estes três importantes elementos merecem destaque nesta seção, pois existirá uma predominância de elementos textuais (como artigos revisados por pares nas bases CAPES periódicos e SCIELO, além das teses encontradas em base CAPES) para as análises construídas. O dinamismo entre pesquisador e objeto certamente será necessário porque existem possíveis caminhos que merecem estudo e aprofundamento para verificação da hipótese sugerida. (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006)

No que tange a utilização de categorias, cabe destacar algumas que foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa: a dependência de trajetória e a mudança institucional. Talvez não exista uma única resposta para atender os objetivos específicos desta pesquisa, mas a utilização destas categorias possibilita maior atenção e cuidado para gerar resultados mais robustos dentro deste estudo. (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006)

Como já foi apresentado na seção anterior, a defesa sobre determinado desenho institucional no âmbito da política de saneamento pode obedecer a uma trajetória já construída durante décadas. Mas essa dependência de trajetória não é capaz de resumir toda a evolução histórica desta política pública, pois, como buscaremos demonstrar, as mudanças sofridas por ela não se deram apenas via choques exógenos ou momentos críticos. (GOMIDE, 2011; BRITTO, 2018)

E é exatamente nesse contexto que a mudança institucional incremental se coloca como um conceito relevante, pois movimentos endógenos também parecem ter estimulado, em algum grau, as alterações sofridas por este campo institucional. (GOMIDE, 2011)

Nesse sentido, as duas categorias serão utilizadas para identificar os atores, a origem de seus posicionamentos e seus posicionamentos frente ao andamento da política pública de saneamento.

Sobre as técnicas de pesquisa, de acordo com MARCONI e LAKATOS (2003, p.174), elas compreendem um conjunto de processos que acabam por servir a determinada ciência, trata-se de uma habilidade para uso de preceitos ou normas. Dentro destas técnicas vale destacar a utilização tanto da pesquisa documental²⁷ quanto da bibliográfica²⁸ para desenvolvimento desta pesquisa.

1.2.8.2 OS RECORTES DOS CAPÍTULOS NESTA PESQUISA

A pesquisa em questão buscará apresentar três capítulos ao longo do desenvolvimento do tema e apuração do objeto. Cabe observar que a chave metodológica para cada capítulo estará na identificação de análises produzidas por atores relevantes para o campo de

²⁷ A pesquisa documental apresenta como maior característica o fato de a fonte estar associada aos documentos (fontes escritas ou não) produzidos durante a realização do fenômeno em questão (ou antes e depois do mesmo). Arquivos públicos (municipais, estaduais e federais), privados (entre domicílios ou instituições) e fontes estatísticas (como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) são exemplos deste tipo de pesquisa. (MARCONI e LAKATOS, 2003)

²⁸ Enquanto que a pesquisa bibliográfica corresponde a totalidade bibliográfica pública sobre determinado tema que abrange imprensa escrita (jornais e/ou revistas), meios audiovisuais (presentes em rádios e televisões) material cartográfico (mapas) e publicações (monografias, artigos, teses, entre outros). (MARCONI e LAKATOS, 2003)

saneamento. Cada um organizado e atuante dentro de sua respectiva coalizão para estimular ou ser favorável a alterações nas diretrizes da política de saneamento.

Os recortes escolhidos para os capítulos foram os seguintes:

1. Análise sobre a evolução histórica da política pública de saneamento – Compreende o estudo do percurso institucional enfrentado pela política desde 1891 até 2007, através de dois capítulos: um que irá trabalhar o período 1891-1988 e outro que compreenderá o período entre 1988 e 2007. De forma a observar e analisar o posicionamento de seus principais atores dentro das frentes de batalha existentes nesses respectivos períodos. Ademais, o objetivo dentro desses dois capítulos compreenderá a investigação e análise do impacto provocado por movimentos exógenos ou endógenos dentro da política de saneamento. Estes movimentos que ajudaram a estimular ou mecanismos de dependência de trajetória, ou mudanças institucionais ou mudanças incrementais relevantes. O objetivo aqui corresponde a observar o impacto destes conceitos para entender a evolução histórica do saneamento;
2. Investigar e analisar as estratégias de atuação da ABCON, com ênfase no período entre 2007 e 2019. Um período que terminou em mudanças incrementais bastante relevantes para o campo institucional do saneamento, com alterações dentro da sua Lei.

Para cada recorte citado acima, três elementos precisarão ser apresentados de forma a melhor compreender o desenvolvimento de cada seção, sendo eles: Fontes de informação utilizadas, procedimentos de coleta e sistematização, a forma de análise e os resultados nos quais se pretende chegar.

O item a seguir irá tratar dos dois primeiros tópicos citados, de acordo com cada recorte apresentado.

1.2.8.3 FONTES DE INFORMAÇÃO E OS PROCEDIMENTOS DE COLETA

Cada capítulo contará com fontes de pesquisa a partir de determinados objetivos. Isto será apresentado de forma detalhada no quadro 5 abaixo:

Quadro 5 – Os capítulos a partir de suas fontes e origem

Recortes	Origem das fontes	Fontes
----------	-------------------	--------

Primeiro capítulo	Pesquisas documentais	Constituição Federal de 1891, Constituição Federal de 1946, Decreto-Lei 248/1967, Constituição Federal de 1988 e produções institucionais como: Hochman, 1998 – livro; Parlatore (2000) – BNDES; Abrucio, Pedroti e Pó, 2010 – Livro (FGV); Hochman, 2012 – Livro; Costa e Ribeiro, 2013 – livro (Fiocruz); “Panorama do saneamento Básico no Brasil” (Ministério das Cidades – Brasil, 2014); e “Textos para debate - saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS”(FIOCRUZ – Britto, 2018)
	Pesquisas bibliográficas	Artigos acadêmicos e teses como: Powell e Dimagio (1991), Pierson (2000) Oliveira e Sanchez (1997), Borja (2005), Flingstein (2007) Nozaki (2007), Rezende e Heller (2008), Saiani e Toneto Jr (2008), Salles (2009), Mahoney e Thelen (2010), Sousa (2011), Oliveira e Lima (2015), Britto (2016), Sousa e Costa (2016), Valente (2019), Lopreato (2020) e Vasques (2020)
Segundo capítulo	Pesquisas documentais	Principais leis vinculadas com a política pública de saneamento (PL nº 199/1993, Lei nº8987/1995, PL nº 266/1996, PL nº4141/2001, PL nº5296/2005, PL nº155/2005, Lei nº11455/2007 e Decreto nº7217/2010) e outras produções institucionais (Parlatore, 2000 – BNDES; Abrucio, Pedroti e Pó, 2010 – Livro (FGV); Costa e Ribeiro, 2013 – livro (Fiocruz) Brasil, 2014 – Ministério das Cidades; Castro, 2016 – livro; Neves, 2016 – Relatório Aliança pela água; Britto, 2018 – Fiocruz)
	Pesquisas bibliográficas	Artigos acadêmicos e teses: Oliveira e Sanchez (1997), Sallum Jr. (1999), Turolla (2002), Castro (2007; 2008), Nozaki (2007), Zveibil (2007), Rezende e Heller (2008), Salles (2009), Sousa (2011), Felli (2015), Oliveira e Lima (2015), Sousa e Costa (2016), Valente (2019), Lopreato (2020) e Vasques (2020)

Terceiro capítulo	Pesquisas documentais	<p>Produções geradas pela ABCON durante o período de análise.</p> <p>Desde presenças em manchetes jornalísticas (BBC Brasil, Estadão, Folha de São Paulo, G1, Intercept, O joio e o trigo, entre outros) até produções institucionais de autoria da associação (Relatórios de Atividade anual e revistas Canal Sindcon);</p> <p>Produções institucionais da ASSEMAE (Notas de posicionamento e Revista Sanear), CNI (2018 – “Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional), DIEESE (2017, nota técnica), do Ministério do Desenvolvimento Regional (Panorama de Saneamento Básico no Brasil, Relatório Gastos Públicos em Saneamento e PLANSAB), Fiocruz (“Textos para debate - saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS” - Britto, 2018), livros (Castro, 2016) e normativas (MPs 844/2018 e 868/2018, PL 4162/2019 e Lei nº 14026/2020.</p>
	Pesquisas bibliográficas	<p>Castro (2005; 2007 e 2008), Barbosa e Souza (2010), Bresser-Pereira (2013), Fonseca <i>et al</i> (2013), Sousa e Costa (2013), Kishimoto, Lobina e Petitjean (2015), Sousa e Costa (2016)</p>

Fonte: Elaboração Própria.

Os dois primeiros capítulos estão conectados e utilizaram a mesma pesquisa documental, pois ambos costuram a evolução histórica da política de saneamento. Logo necessitam de todo o aparato jurídico produzido entre 1891 até o ano de 2007, pois cada normativa foi resultado de algum impacto exógeno ou endógeno ao campo do saneamento.

As pesquisas sobre artigos acadêmicos (revisados por pares) e teses (em bases como CAPES, CAPES periódicos, SciELO e Google Acadêmico) somente se diferenciam pela temática que cada recorte possui.

Por exemplo, estudos produzidos por Parlatore (2000), Turolla (2002), Salles (2009), Costa e Ribeiro (2013), Hochman (2012), Sousa e Costa (2016), Valente (2019) e Vasques (2020) contribuíram para mapear os atores que surgiram durante toda a trajetória da política de

saneamento. Além de possibilitar a identificação e análise de seus posicionamentos frente a choques exógenos ao campo, como o paradigma neoliberal.

Já estudos como de Souza (2006), Bresser-Pereira (2009), Marques (2013) e Sousa e Costa (2016) ajudaram na estruturação da abordagem metodológica-teórica para esta dissertação. Desde a conexão com o modelo histórico-dedutivo até a relevância deste tema para o campo de análise em políticas públicas.

Cabe destacar também, de forma mais especial, os estudos de Mahoney (2006), Pierson (2000, 2015), Hall e Taylor (2003), Theret (2003), Peres (2008), Gomide (2011), Bernardi (2012), Marques (2013) e Araújo e Cunha (2019). Artigos ou teses importantes para entender, analisar e apresentar a diversidade teórica presente na corrente neoinstitucionalista. Além de ajudar na compreensão do conceito de dependência de trajetória e seu encaixe nesta pesquisa.

Os trabalhos acadêmicos de Powell e Dimaggio (1991), Streeck e Thelen (2005), Pierson (2000, 2015), Mahoney e Thelen (2010) e Gomide (2011) agregaram nos estudos sobre a definição do conceito de mudança institucional e seus encaixes dentro da trajetória histórica do saneamento. Além de tratar de conceitos como choques exógenos e endógenos que movimentaram os rumos da política sanitária brasileira.

O trabalho de Fligstein (2007) também merece destaque por possibilitar a aplicação do conceito de campo para a política de saneamento. Um campo que pode ser afetado por choques exógenos e mudanças endógenas, o que referenda a opção por usar a mudança institucional como variável relevante para este estudo.

O terceiro capítulo irá contar com notas técnicas, estudos e trabalhos institucionais produzidos pela ABCON. Todo o material documental que seja capaz de ajudar a mapear as estratégias utilizadas pela associação, principalmente para estimular a narrativa de que era necessário ampliar a participação de empresas privadas no campo do saneamento.

Além disso, trabalhos institucionais da ASSEMAE, DIEESE, Ministério do desenvolvimento regional e SNIS ajudarão a contextualizar o panorama dos SAE durante os últimos anos. E a entender como a ABCON se transformou em um ator crucial para mudanças institucionais mais recentes.

Cabe observar que estudos acadêmicos como o de Oliveira e Sanchez (1997), Parlatore (2000) Turolla (2002), Zveibil (2007), Rezende e Heller (2008), Salles (2009), Sousa (2011) e Oliveira e Lima (2015) e Britto (2018) trataram, em algum grau, sobre a privatização dentro dos serviços de saneamento. Eles ajudaram também a entender que o percurso para a privatização obedeceu a uma estratégia gradual de tentativas, de forma a ser consolidado juridicamente apenas em 2020.

O final desta seção irá contar com a estrutura da dissertação. Ela será apresentada dentro do quadro 6 e será explicada abaixo.

Quadro 6 – A estrutura da dissertação

Capítulos	Itens
<p>Introdução</p>	<p style="text-align: center;">1 Introdução</p> <p>1.1 A influência do paradigma neoliberal nas recentes alterações do marco legal do saneamento</p> <p style="padding-left: 40px;">1.2 Abordagem teórico-metodológica</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.1 O método histórico-dedutivo</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.2 O conceito de Políticas Públicas</p> <p>1.2.3 A trajetória histórica da análise em políticas públicas</p> <p style="padding-left: 40px;">1.2.4 O Neoinstitucionalismo</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.4.1 O neoinstitucionalismo da escolha racional</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.4.2 O neoinstitucionalismo sociológico</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.4.3 O neoinstitucionalismo histórico e o conceito de dependência de trajetória</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.5 O conceito de Dependência de Trajetória</p> <p>1.2.6 A mudança institucional - os choques exógenos, os momentos críticos e os movimentos endógenos</p> <p style="padding-left: 40px;">1.2.7 A política de saneamento enquanto campo institucional</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.8. Metodologia</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.8.1. Caracterização de método e das técnicas de pesquisa</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.8.2. Os recortes dos capítulos nesta pesquisa</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.8.3 Fontes de Informação e os Procedimentos de Coleta</p> <p style="padding-left: 80px;">1.2.8.4 Tratamento das informações e resultados esperados</p>

	<p>1.2.8.4.1 Tratamento das informações</p> <p>1.2.8.4.2 Resultados esperados</p>
<p>Primeiro capítulo</p>	<p>2. A entrada e a consolidação da questão sanitária na agenda pública brasileira: os embates em torno da titularidade dos serviços, a implementação do PLANASA e a formação de seus legados</p> <p>2.1 A construção e funcionamento da política de saneamento entre 1891 e a década de 1920</p> <p>2.2 Os embates políticos no período 1930-1964: forças centrípetas versus forças centrífugas no campo institucional de saneamento</p> <p>2.3 A década de 1960 – A ditadura civil-militar e a sua imposição institucional dentro do campo de saneamento</p> <p>2.4 A década de 1980: Os legados do PLANASA e a turbulência institucional na política de saneamento</p> <p>2.4.1 Os legados do PLANASA</p> <p>2.4.2 A instabilidade institucional no campo de saneamento durante a década de 1980</p> <p>2.4.3 A Constituição Federal de 1988, seus impactos e a formação das Associações dentro do campo de saneamento</p>
<p>Segundo capítulo</p>	<p>3. A Política de saneamento entre a liberalização e o planejamento (1988-2007): os embates em torno do papel do Estado e do mercado na provisão dos serviços de saneamento</p> <p>3.1 Os atores da política de saneamento durante a década de 1990</p> <p>3.2 Os Governos Collor e Itamar Franco – a política de Saneamento entre 1990 e 1994</p> <p>3.3 A condução da política de saneamento durante os mandatos de FHC</p>

	<p>3.4. A trajetória dos Projetos de Lei para construir uma nova ordenação institucional para o Saneamento</p> <p>3.5 Os PLs 5296/05, 155/05, a Lei Nacional de Saneamento Básico e seu decreto regulamentador (nº7217/2010)</p>
<p>Terceiro capítulo</p>	<p>4. A coalizão privatista e o avanço da agenda neoliberal no saneamento (1990-2020): o papel da ABCON nos embates pela superação das resistências à privatização</p> <p>4.1 A década de 1990 – As ideias e os interesses na privatização dos SAE no Brasil</p> <p>4.2 A ABCON – Sua missão, seus interesses, atividades, articulações e posicionamentos recentes</p> <p>4.2.1 A missão, os interesses, as atividades e articulações da ABCON</p> <p>4.2.2 A atuação mais recente da ABCON dentro do campo institucional de saneamento</p> <p>4.2.2.1 A atuação formal da ABCON</p> <p>4.3 As décadas de 2000 e 2010 – redução x retomada de janelas de oportunidade para o setor privado</p> <p>4.3.1 Os governos de Lula (2003 a 2007 e 2007 a 2010)</p> <p>4.3.1.1 Os impactos do presidencialismo de coalizão dentro da política federal de saneamento (2003-2010)</p> <p>4.3.1.2 A criação do PAC</p> <p>4.3.2 Os governos Dilma: 2011-2014 e 2015-2016</p> <p>4.3.3 O impacto do governo Temer na política e na prestação dos serviços de saneamento</p> <p>4.3.3.1 O Programa de Parceria para Investimentos (PPI), a Medidas Provisória 844 e a atuação da ABCON</p>

	4.3.3.2 A Medidas Provisória 868: Interesses e atores privados dentro da política institucional de saneamento
--	---

Fonte: Elaboração Própria

Estas mudanças podem ser profundas ou incrementais, e existe um esforço para dar exemplos históricos sobre estes movimentos dentro do campo institucional de saneamento. Por fim, a introdução termina com todo o conteúdo referente a metodologia da pesquisa.

O primeiro capítulo mergulhará na evolução histórica da política de saneamento, entre 1891 e 1988. Aqui todo o ferramental teórico apresentado na introdução é utilizado para identificar o momento de formação do campo, de seus atores, posicionamentos, mudanças institucionais profundas ou incrementais, além da identificação de dependência de trajetória, choques exógenos ou movimentos endógenos.

O Capítulo foi dividido nos seguintes itens: 1891 até 1950, a década de 1960, o período da ditadura civil-militar e o momento da Constituição de 1988. Cada momento histórico com suas características marcantes e impactos dentro do desenvolvimento institucional na política e prestação dos SAE.

O segundo capítulo segue nesse mesmo padrão, mas agora analisando as décadas de 1990 e 2000. De forma a entender as nuances institucionais, os embates, e a movimentação das coalizões dentro do campo institucional do saneamento. Evidenciados principalmente pelos choques exógenos do neoliberalismo (durante a década de 1990) e a ascensão de um presidente de centro-esquerda no poder executivo (durante os anos 2000).

O último capítulo desta dissertação se debruça exclusivamente sobre a ABCON. O seu contexto de surgimento, sua atuação inicial e durante as décadas seguintes. Em primeiro momento, a ABCON esteve intimamente conectada a agenda governamental, sendo um reflexo do viés liberalizante dos governos FHC. Para em seguida, a partir da ascensão do PT ao poder executivo, que visou maior incremento da participação do setor público na expansão dos SAE, adotar uma postura de maior enfrentamento.

A ponto de, mais recentemente, essa associação liderar uma coalizão em prol de operadores privados para estimular mudanças institucionais dentro da lei de saneamento. Esse processo ocorreu em pouco mais de uma década de existência normativa.

Ele inicia com a apresentação dos argumentos e narrativas sobre a privatização de serviços de saneamento durante a década de 1990. Argumentos que ajudaram a construir a ABCON em 1996, com sua estrutura institucional (missão, objetivos e interesses) apresentada

no item 2 deste capítulo; A terceira seção deste capítulo se debruça nos contextos políticos e econômicos observados durante as décadas de 2000 e 2010, seus impactos dentro da política de saneamento e como a ABCON buscou atuar nesses períodos. Com destaque para as articulações tecidas junto ao governo Temer, o resto do capítulo analisa de que forma a ABCON tornou-se a principal organização mobilizadora da coalizão de defesa privatista no âmbito da política de saneamento.

1.2.8.4 TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES E RESULTADOS ESPERADOS

1.2.8.4.1 TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES

MAYRING (2002) apontou a existência de sete formas de análise para dados qualitativos e entre todas elas cabe o destaque para a análise de conteúdo nesta pesquisa. Ela será utilizada de forma predominante nos três recortes elaborados, pois o seu ponto de partida reside na mensagem (independentemente de que ela seja verbal, figurativa ou documental) (PUGLISI; FRANCO, 2005).

Todos os recortes envolveram estudo de produções bibliográficas (principalmente artigos revisados por pares e teses dentro das bases CAPES periódicos, Google Acadêmico e SciELO) ou documentais (com destaque para as auditorias produzidas por TCU e CGU sobre a SNSA, os produtos gerados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e posicionamentos da ABCON sobre questões vinculadas à política pública de saneamento).

Vale reforçar o cuidado para efetuar as buscas em bases de dados como o SCIELO, Google Acadêmico e base CAPES para encontrar artigos reconhecidos por pares e teses voltadas ao campo do saneamento. Os trabalhos escolhidos compreenderam os anos de 2003 – por se tratar do ano de criação do Ministério das Cidades – até o ano de 2020. Este ano foi utilizado como referência final da pesquisa para não inserir novas discussões sobre a política, principalmente após alteração do marco regulatório.

1.2.8.4.2 RESULTADOS ESPERADOS

O primeiro capítulo tem como objetivo construir um percurso sobre a evolução histórica da política federal de saneamento no Brasil entre 1891 e 1988. Ele buscará analisar a formação do campo institucional de saneamento, além de apresentar seus principais atores e embates durante todo esse período. Tudo inserido dentro de um contexto em que a formação do campo e seu desenvolvimento ao longo do tempo – baseado em mudanças incrementais e dependências

de trajetória - foram induzidos por choques exógenos, provocados pela macropolítica ou pela instabilidade econômica, ou por mudanças endógenas à política sanitária.

Alguns resultados esperados para este capítulo merecem destaque, sendo eles: a origem da formação do campo do saneamento e como condicionantes sistêmicos – como o fim da escravidão no Brasil, a interpretação de artigos da Constituição de 1891 e os constantes impactos causados por epidemias existentes no país - induziram os embates sobre a centralização dos SAE. Intensos debates políticos, verificados entre os anos de 1914 e 1920, que ajudaram a formar atuais coalizões de defesa existentes no campo institucional de saneamento; como essa centralização administrativa ganhou mais força e até uma imposição mais arbitrária, especialmente após o golpe de 1937; e como após o fim do Estado novo, os estados brasileiros passaram a ganhar mais espaço na administração dos serviços sanitários até 1964; a demonstração de como o golpe de Estado de 1964 representou para o campo de saneamento um choque exógeno, que colocou em curso mudanças institucionais significativas a partir de uma imposição política através do PLANASA. Plano que iniciou um forte movimento de dependência de trajetória para a coalizão estadualista; o impacto dos choques exógenos nos anos de 1980, que levaram a crises financeiras e institucionais e terminaram com o PLANASA. O que gerou profunda instabilidade institucional no saneamento.

O segundo capítulo segue com a mesma proposta do anterior. Apontar que as alterações institucionais verificadas dentro da política de saneamento podem ser encaradas como reflexos de movimentos exógenos ou endógenos à política. O mais importante nesse momento é reforçar que este percurso pode conter processos externos ou internos que se refletiram em dependência de trajetória, assim como outros que terminaram em mudanças institucionais incrementais.

Os resultados esperados para este capítulo são os seguintes: compreensão e análise das reformas liberais ensejadas a partir dos anos 1990 – através da introdução da visão neoliberal no país - e seus impactos no desenho da política de saneamento (via programas federais e tentativas de desestatização). Impactos que ocorreram de forma mais incremental na política de saneamento graças a resiliência e a resistência de instituições que se conformaram no campo com a reforma empregada pelos governos da ditadura civil-militar; Posteriormente, confirmar como a vitória eleitoral de um partido de esquerda para o poder executivo também pode ter representado novo choque exógeno ao campo institucional de saneamento e, ao mesmo tempo, ter reduzido novas janelas de oportunidades para a coalizão privatista por um pequeno período; qual foi a profundidade dessas mudanças e em que termos ocorreu a reinstitucionalização da política de saneamento. Período marcado por fortes embates políticos e uso de forte dependência de trajetória por parte da coalizão estadualista para fazer valer seus interesses;

O terceiro capítulo busca apresentar em qual contexto político surgiu a ABCON, qual é sua missão e sua estrutura organizacional. Além disso, existirão investigações e análises sobre quais formas de atuação foram adotadas pela associação para liderar um percurso de indução sobre novas mudanças incrementais na política de saneamento. Estas favoráveis a ampla privatização na prestação dos serviços de saneamento.

Os resultados esperados para este último capítulo são os seguintes: como narrativas colocadas em prol da privatização da prestação dos SAE obedeceram a fatores endógenos e exógenos ao campo institucional de saneamento; inserir o surgimento da ABCON enquanto reflexo dessa conquista de espaço político da visão neoliberal no saneamento, durante toda a década de 1990; como a ABCON se organiza, quais são seus objetivos e como ela exerce liderança dentro da coalizão privada; de que forma a ABCON e a coalizão privada se aproveitaram das crises políticas e econômicas verificadas nos mandatos de Dilma Rousseff; quais estratégias foram utilizadas para atender os interesses da associação, e de que forma essas tentativas ocorreram a ponto de gerar mudanças incrementais relevantes a partir de 2019.

2. A ENTRADA E A CONSOLIDAÇÃO DA QUESTÃO SANITÁRIA NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA (1891-1988): OS EMBATES EM TORNO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS, A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANASA E A FORMAÇÃO DE SEUS LEGADOS

2.1 A CONSTRUÇÃO E FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO ENTRE 1891 E A DÉCADA DE 1920

Principalmente quando se concentra o olhar para o Rio de Janeiro, capital do império até então, é importante ressaltar os elementos político-econômicos que contribuíram na formação de uma política de saneamento brasileira. A instauração da República (no ano de 1889) e a abolição da escravatura (em 1888) foram, de fato, pilares estruturais que impulsionaram o campo institucional do saneamento²⁹. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

Basicamente, a adoção de um regime republicano no país contribuiu para expandir, ainda que timidamente, as demandas por bens públicos. Isto abriu espaço para alimentar políticas públicas – como medidas sanitárias ou modernizações urbanísticas verificadas principalmente na capital carioca – não obstante o amplo domínio das oligarquias sobre a política brasileira e, portanto, a pouca participação democrática no novo regime, o que se revelava em termos de direito ao voto. (HOCHMAN, 2012)

A abolição contribuiu diretamente para alteração da base produtiva de trabalho no início da república, introduzindo assim uma nova massa de trabalhadores ex-escravizados, que migraram para os principais centros urbanos. Estes logo sofreriam com as consequências de reformas urbanísticas e sanitárias experimentadas dentro da capital da república, pois a tentativa de “europeizar” o Rio de Janeiro também significava eliminação de cortiços e expulsão desta população para áreas que futuramente seriam reconhecidas como favelas. (HOCHMAN, 2012)

Paralelamente a isto, também é importante deixar em evidência os movimentos migratórios em direção ao Brasil, especialmente à região Sudeste. De acordo com Biondi (2010, p.1), “entre 1889 e 1930 ingressaram no país mais de 3,5 milhões de estrangeiros, o que corresponde a 65% do total de imigrados entre 1822 e 1960”. Estas populações, em grande medida, passaram a ocupar postos mais sofisticados dentro da indústria nascente brasileira, o

²⁹ Cabe ressaltar aqui que a utilização dos conceitos sobre choques exógenos ou movimentos endógenos ainda não caberiam neste momento inicial. Isto ocorre pois o campo institucional do saneamento não havia sido construído ainda.

que também pode ser considerado mais um fator de estímulo às demandas por reformas urbanas no país.

A promulgação da Constituição de 1891 colocou-se como o marco da configuração da república. No plano do pacto federativo, ela refletiu o fortalecimento das oligarquias regionais, que buscavam aumentar a autonomia político-econômica dos estados brasileiros. Não por acaso, a maior divergência verificada no período girava em torno do alcance do governo federal dentro dessa estrutura federativa. (LOPREATO, 2020)

É importante mencionar que medidas constitucionais favoreceram os estados, o que se revelou na liberdade de contar com suas próprias constituições e leis (desde que fosse mantido o respeito aos princípios constitucionais da União), presentes no artigo sexto. Lopreato (2020, p.7) destacou outros aspectos normativos que expressavam a autonomia conquistada pelos estados:

prover, por conta própria, as necessidades de governo e da administração da União (Art.5º) e de resguardar para si os direitos não expressamente negados pela constituição (Art.65, segundo parágrafo), ao mesmo tempo em que os casos possíveis de intervenção federal (Art.6º) e as matérias de sua competência exclusiva (Art.7º) eram limitados.

Mesmo sem menções aos termos “saúde” e “saneamento” no texto constitucional, conformou-se uma interpretação, condizente com o viés descentralizador do documento, de que seus artigos quinto e sexto³⁰ vinculariam estes temas aos entes estaduais e municipais. Além disso, a própria lei orçamentária referente às despesas de 1892 – sancionada em dezembro de 1891 – indicava que todas as despesas para serviços de higiene terrestre seriam assumidas pelos estados. (BRASIL, 1891; HOCHMAN, 2012). Ou seja, a atribuição da gestão dos serviços públicos de saúde e saneamento, dentro do arranjo federativo brasileiro³¹, ficaria a cargo dos estados e municípios³². O que se configurou como início do campo institucional do saneamento e foi transformado em estopim para um confronto constante, entre 1891 e 1919, em torno da titularidade dos serviços de saneamento pela União (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

³⁰ No artigo quinto consta que a União somente poderia intervir nos estados em caso de calamidade pública. E o sexto artigo complementa o anterior, ao registrar que o governo federal apenas poderia atuar em caso de pedido dos Estados. (BRASIL, 1891)

³¹ Além disso, também é importante destacar o artigo 34 desta mesma Constituição. Este item da norma jurídica afirma que era privativo do Congresso Nacional legislar sobre poderes da União e seus exercícios. Logo, qualquer aceno para ampliar os poderes e funções da esfera federal necessariamente dependeria da formação de maioria entre representantes dos Estados brasileiros. (HOCHMAN, 2012)

³² Embora gozassem de espaço relevante dentro dos arranjos políticos, os municípios permaneceram sob a tutela dos estados. Isto ocorreu principalmente pelo fato de que os últimos legislavam, de forma exclusiva, sobre a alocação de recursos tributários e o próprio alcance das administrações locais. (LOPREATO, 2020)

A origem desse conflito se encontra nas próprias características iniciais do federalismo brasileiro. O federalismo³³, iniciado em 1891, era baseado em pacto anterior, o chamado pacto imperial. Este já contava com a definição, no período final do Império, de que o governo central poderia atuar em questões que fossem de caráter nacional em variadas áreas. Por sua vez, os entes subnacionais seriam responsáveis pela administração da política local. Sendo controlados por elites locais que estabeleceriam arranjos entre seus pares e o governo federal³⁴. (LOPREATO, 2020)

O presidente brasileiro, no início do período republicano, era o ator responsável por articular os interesses entre o governo federal e os entes subnacionais. Mas vale ressaltar que o mesmo não gozava de plena capacidade para intervir em arranjos construídos pelos estados, e, além disso, não tinha como impor suas vontades. Principalmente pelo fato de que qualquer veto presidencial, especialmente para medidas com aprovação nas assembleias estaduais, poderia ser revogado por 2/3 de votos no Legislativo federal. Ou seja, os presidentes precisavam utilizar constantemente o expediente de negociações políticas com elites locais para dar andamento em suas proposições. (LOPREATO, 2020)

Nesse conflito federativo entre estados e a regulação do poder federal, a própria instauração da figura dos governadores passou a ser bastante relevante. A eleição para governador, de acordo com Lopreato (2020), ao mesmo tempo que restringia a possibilidade de conexões mais íntimas com a União, também reforçava o poder das oligarquias. Estas últimas passaram a eleger governadores que eram reais representantes das elites locais, o que configurava toda uma estrutura política para defender os interesses subnacionais e reduzir influências do governo federal. (LOPREATO, 2020)

Dentro dessa nova estrutura republicana, inicialmente o governo federal passou a exercer a competência de controlar ações no Distrito Federal (DF), a vigilância sanitária dos portos brasileiros e a promover assistência aos estados em situações previstas constitucionalmente. Todas estas funções foram alocadas para um órgão federal, no caso, a Diretoria-Geral de Saúde Pública (DGSP). (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

³³ O termo federalismo, segundo Baracho (1994, p.32), “vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprimem uma filosofia compreensiva da diversidade da unidade”. CARMO;JÚNIOR;HITNER (2014, p.39.) apontaram que “a expressão federalismo guarda relação com a ideia de associar entes distintos em busca de objetivos comuns”, AFFONSO (1994, p.321.) definiu que o termo corresponde à “ideia de “união”, “pacto”, articulação das partes (estados) com o todo (nação), através do Governo Central ou Federal e GARSON (2009, p.27.) afirma que se trata de “forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território”.

³⁴ O próprio pacto imperial já obedecia a um arcabouço administrativo que havia sido definido e pactuado no Ato Adicional de 1834. O ato já correspondeu a um momento em que o poder central, para preservar seu poder de regulação nacional, acertou acordos para dar liberdade política às elites provinciais no que tange ao gerenciamento de seus respectivos espaços. (LOPREATO, 2020)

A DGSP foi criada em 1896 e sua regulamentação ocorreu em 1897. Este órgão era vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e apresentava como principais funções: direção de serviços sanitários dentro de portos; estudos sobre doenças infectocontagiosas; organização e produção de estatísticas demográfico-sanitárias; e o auxílio aos estados em situações especiais, como em cenários pandêmicos. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

Exemplo importante de que o ente federal buscava ser ativo, dentro de alguns aspectos científicos e técnicos, nos primórdios do campo institucional do saneamento. Isto mesmo com a vigência de uma pactuação que encaminhava o controle dos serviços sanitários para os municípios. (HOCHMAN, 2012; LOPREATO, 2020)

Vale ressaltar que a municipalização destes serviços não foi possível de ser realizada por completo devido a obstáculos políticos e econômicos verificados naquele período, tais como: a dificuldade em se estabelecer uma autonomia municipal frente ao controle exercido pelos estados, além da baixa capacidade técnica dos entes municipais. Estes empecilhos administrativos e técnicos foram fatos que inclusive contribuíram para uma abertura maior de participação do ente federal e dos estados nesse processo. (HOCHMAN, 1998; SOUSA e COSTA, 2016)

Todo esse contexto político apresentado acima já ensaiava algo que marcaria a trajetória da política de saneamento em toda a sua evolução histórica. Soares (2013) e Soares e Machado (2018) ressaltaram que, historicamente, o pacto federalista brasileiro obedeceu ao confronto entre as chamadas forças centrípetas (para o centro) ou centrífugas (para fora do centro). As primeiras corresponderiam ao fortalecimento do governo federal, com vistas a adotar e validar decisões para todo o território nacional. Já as forças centrífugas corresponderiam ao estabelecimento de forças políticas opostas, aquelas que procurariam defender maior autonomia para unidades subnacionais.

No início do século XX, as pautas em prol da centralização (ou as forças centrípetas) dos serviços sanitários ganharam maior força devido aos estragos que as epidemias de febre amarela, varíola e peste causavam no Brasil. O impacto destas doenças já era sentido antes da introdução da República no Brasil, mas a sua configuração enquanto problema público a ser enfrentado passou a ocorrer, de fato, após a nova constituição. (HOCHMAN, 2012)

Os elevados números de casos gravavam impactos sanitários (mortes e transmissão da doença), econômicos (com reflexos em uma desorganização da economia nacional pela mão de obra adoentada) e até em termos de projeção de imagem do país, pois este cenário manchava qualquer boa visão do exterior sobre o Brasil. Principalmente por deixar em evidência uma

incapacidade na elaboração e controle de serviços sanitários dentro da capital da República. (HOCHMAN, 2012)

Desta forma, as epidemias e a insalubridade urbana passaram a ser enxergadas pelo movimento sanitarista como obstáculos para a modernização do DF (HOCHMAN, 2012). Alimentando assim, o que poderíamos chamar, com base no institucionalismo histórico de Mahoney e Thelen (2010), de uma insurgência contra a estrutura institucional existente até então.

Este panorama instaurou preocupações internas, principalmente entre dirigentes de serviços sanitários, governadores e até o próprio presidente. O convívio frequente com as epidemias já era tratado como um indício de que a pactuação existente até então entre os entes federativos para a administração e o controle dos serviços de higiene era ineficaz. O que já sinalizava a necessidade de se promover um desenvolvimento institucional no campo do saneamento. (HOCHMAN, 2012)

Frutos de diversas pressões internas e até externas ao campo institucional de saneamento (em formação naquele momento), as intervenções federais iniciais dentro do arranjo pactuado constitucionalmente já começaram a ocorrer entre 1902-1904, durante a Presidência de Rodrigues Alves. Vale salientar que todo este movimento foi coordenado e aglutinado pelo movimento sanitarista da época. Os sanitaristas corresponderiam ao conceito de agente insurgentes que, de acordo com Mahoney e Thelen (2010), estariam interessados em romper com o status quo institucional existente. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

Estas mudanças incrementais na política sanitária podem ser observadas através de seguintes atos: a incorporação de serviços de higiene defensiva no DF e da polícia sanitária para o DGSP (via Decreto nº1.151, de 5 de janeiro de 1904). Também em 1904, através do decreto nº1156 (de 8 de março de 1904), houve a instauração de novo regulamento sanitário³⁵. Esta legislação não somente possibilitou a União assumir o controle de todos os serviços de higiene, como também deixou a cargo do ente federal a elaboração de um Código Sanitário Brasileiro, válido nacionalmente. (BRASIL, 1904; BRASIL, 1904; HOCHMAN, 2012)

Importante observar que existiram tentativas incrementais de mudança baseadas em estratégias avançadas, conforme as alterações relatadas no parágrafo acima, e outras constituídas de uma combinação entre planejamento e repressão. Tal combinação expressou-se

³⁵ Este contava com 316 artigos (HOCHMAN, 2012)

no âmbito da reforma Pereira Passos³⁶ (entre 1902 e 1906), implementada no Rio de Janeiro. Com ela, a capital da República passou a sofrer alterações tanto com a construção de obras arquitetônicas inspiradas na França quanto com a expulsão de populações empobrecidas dos diversos cortiços que eram demolidos no centro da capital. (AZEVEDO, 2003; SANTANA e SOARES, 2009)

Existem divergências na historiografia sobre o caráter da reforma proposta por Pereira Passos. Azevedo (2003) reforçou que houve sim uma proposta de integração urbana conservadora³⁷, pois o prefeito estava interessado no fato de que a população empobrecida fosse ao centro pelo menos para encontrar e aprender aquilo que a autoridade enxergava como “a civilização”. Por outro lado, Santana e Soares (2009) relataram que se tratava, de fato, de modernização urbanística conservadora e excludente, pois o objetivo era expulsar os mais empobrecidos do núcleo metropolitano. Basicamente transferindo boa parte dos alforriados para o que hoje se chama de “favela”, tudo isto em um processo de migração populacional forçada que apenas deslocou os velhos problemas sanitários para outras regiões da cidade do Rio de Janeiro.

Outra intervenção federal que contou com esse caráter repressivo foi a tentativa de vacinação em massa contra a varíola, capitaneada pelo médico Oswaldo Cruz. A vacina já era declarada como obrigatória para adultos desde 1846, mas esta resolução simplesmente não era cumprida. Em meados de 1904, momento em que o número de infectados pela doença subiu consideravelmente, Oswaldo Cruz estimulou o governo a enviar uma carta ao congresso para retomar esta obrigatoriedade. Apenas indivíduos que fossem vacinados poderiam ter contratos de trabalho, emitir certidões de nascimento, obter autorização para viagens, entre outras situações. (A REVOLTA..., 2005; REZENDE e HELLER, 2008)

A nova lei com a obrigatoriedade foi aprovada em outubro de 1904, sendo um ato de mudança incremental alimentado pelo movimento científico. E esta nova norma jurídica foi o estopim para a chamada revolta da vacina. Isto ocorreu, pois a população não aceitou ver casas sendo invadidas para tomar uma vacina contra a sua vontade, contexto que contou, inclusive, com a circulação de informações falsas sobre a vacinação³⁸. Mas vale destacar que o movimento

³⁶ Azevedo (2003) também destacou que existiram duas reformas dentro da reforma. Aquela organizada pelo presidente Rodrigues Alves se concentrou em questões sanitárias, como a reforma do porto carioca. E a reforma municipal capitaneada por Pereira Passos, está mais concentrada em aspectos comportamentais, principalmente associados com a visão de civilização que o prefeito adotava como adequada para a capital da República.

³⁷ Corresponderia a uma modernização de espaço urbano somada com a manutenção das tradições da cidade e de sua paisagem natural. (AZEVEDO, 2003)

³⁸ Como o boato de que quem se vacinava acabava ganhando feições bovinas. (A REVOLTA..., 2005)

também foi utilizado como pretexto por forças políticas contrárias ao presidente Rodrigues Alves³⁹ (monarquistas, militares, operários e republicanos mais radicais), interessadas em retirá-lo do cargo. (A REVOLTA..., 2005; REZENDE e HELLER, 2008)

Cabe salientar que para o movimento sanitarista, segmento composto por atores socialmente hábeis - segundo Fligstein (2007), são aqueles atores dotados de plena capacidade intelectual para convencer outros atores sobre seus interesses -, a autonomia entre unidades federativas implicava na impossibilidade de cooperação, de uniformidade das práticas jurídicas e administrativas no âmbito das intervenções sanitárias. O movimento demandava a implementação de uma organização que fosse capaz de centralizar a gestão destes serviços. (HOCHMAN, 2012)

Hochman (2012) também destacou que o movimento sanitarista pode ser identificado e definido em duas fases, sendo elas:

- A primeira, liderada pelos serviços federais de saúde, sob o comando de Oswaldo Cruz. Ocorrida entre 1903-1909, esta primeira fase deu ênfase ao saneamento urbano dentro da cidade do Rio de Janeiro e no combate de doenças como peste, varíola e febre amarela. O objetivo neste primeiro período estaria concentrado em, basicamente, reduzir as péssimas condições sanitárias da capital e de seu porto. Principalmente porque estes empecilhos sanitários prejudicavam o desenvolvimento do comércio brasileiro com o exterior;
- A segunda fase, voltou-se à concentração de esforços no saneamento rural e ocorreu entre 1910 e 1920. Atuou, principalmente, no enfrentamento de três doenças em específico (ancilostomíase, malária e mal de Chagas). O que foi encarado como “a descoberta dos sertões”, pois envolveria a cura e a integração de habitantes interioranos junto à comunidade nacional brasileira.

A preocupação sanitária passou a fazer parte da agenda de todos os entes federativos brasileiros. E isto ora permitiu um caminho para estabelecer colaborações dentro do campo de saneamento, ora polarizou um embate sobre a centralização administrativa ou não dos serviços. (HOCHMAN, 1998; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

³⁹ Rodrigues Alves desistiu da vacinação obrigatória, decisão que teve graves consequências, já que, apenas quatro anos depois, o Rio de Janeiro sofreu com a pior epidemia de varíola da sua história. (A REVOLTA..., 2005)

Entretanto, a década de 1910 passou a ser ponto de inflexão nesse processo de composição de poder dentro da saúde pública. Governos estaduais⁴⁰ como os da Paraíba, do Rio Grande do Norte e até do Rio de Janeiro, já em reconhecimento de incapacidade técnica/administrativa para controlar o impacto das epidemias, começaram a solicitar auxílios federais em todos os âmbitos possíveis. Seja para ajuda técnica, financeira ou até humanitária, cada pedido foi encarado como busca de socorro para controlar focos de febre amarela e peste.

Aqui também cabe ressaltar dois pontos importantes: as epidemias eram variáveis dependentes nesse cenário, por se tratar de elementos que somente se transformaram em problemas públicos quando o projeto republicano ensejou uma necessidade de modernização urbanística nas principais cidades brasileiras (como na capital da república). E à medida que o tempo passou nesse momento inicial da República, as epidemias não somente se intensificaram, elas fugiram de qualquer controle. Tal qual a epidemia de varíola verificada no Rio de Janeiro em 1908. (HOCHMAN, 2012)

Além disso, estes processos de modernização capitalista e urbana do país – como a reforma Pereira Passos - podem ser identificados como as variáveis independentes nesses primórdios do campo institucional do saneamento. O interesse econômico e até o interesse em melhorar a imagem dos centros urbanos brasileiros (como o da capital republicana), já estimulavam a noção de que estas epidemias seriam obstáculos ao desenvolvimento. Logo era necessário enfrentá-las e vencê-las o mais rapidamente possível. (HOCHMAN, 2012)

Paralelamente ao movimento dos governos estaduais em busca por auxílios federais para enfrentamento das epidemias, também é necessário destacar como se construiu uma pressão do movimento científico – capitaneada por referências deste segmento subversivo na época, como os médicos Belisário Penna e Oswaldo Cruz - para centralizar o controle dos serviços sanitários. E essas pressões foram cruciais para estimular novas mudanças incrementais normativas dentro do campo sanitário. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

Já em resposta às pressões do movimento científico e da opinião pública, ocorreram mudanças incrementais, as chamadas mudanças por camadas - já que estas, segundo Mahoney e Thelen (2010), correspondem a pequenas revisões das regras existentes ao longo do tempo, capazes de se acumular e assim alterar uma instituição - ocorreram no âmbito sanitário em 1914.

⁴⁰ Vale ressaltar que estas carências, verificadas principalmente em estados mais pobres, também são reflexo do desenho do sistema federativo adotado até então. Esse sistema que nasceu descentralizado e respeitava os interesses locais, também referendou as desigualdades econômicas regionais. Com destaque para as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo no comando das maiores acumulações locais. (HOCHMAN, 2012; LOPRETO, 2020)

Dentro da esfera federal, por exemplo, houve reformulação da DGSP, através do Decreto nº10821 (de 18 de março de 1914). E segundo Hochman (2012), duas alterações geradas nesta nova normativa merecem destaque: (BRASIL, 1914)

- a DGSP assumiu o controle de todos os serviços sanitários locais. E, enquanto inovação normativa para o campo institucional do saneamento, qualquer governo estadual perderia a capacidade de decisão sobre quaisquer atos referentes ao objeto de intervenção;
- e a segunda diz respeito a uma responsabilidade legal por descumprimento de atribuições locais. Como a organização dos serviços sanitários era da competência destes entes, a alegação de falta de recursos somente seria aceita pela União com rigorosa justificativa. O governo central poderia até ser indenizado por tesouros estaduais em caso de intervenções para enfrentamento de doenças consideradas como evitáveis. Este segundo ponto é interessante porque parecia desencorajar os estados a solicitarem a ajuda da União;

Dentro desses contextos de discussão sobre os rumos da política pública de saneamento, vale observar que existiram importantes movimentos organizados em prol da centralização dos serviços. O próprio movimento científico da época conseguiu se organizar perto do final da década de 1910, com a formação da Liga Pró-Saneamento do Brasil, criada em 11 de fevereiro de 1918. Essa liga, de caráter insurgente na política de saneamento, - interessada em romper com o arranjo institucional estruturado até então, de acordo com Mahoney e Thelen (2010) - foi formada exatamente um ano após o falecimento de Oswaldo Cruz, e era liderada pelo médico Belisário Penna. (HOCHMAN, 2012)

Foi exatamente através da atuação de Penna que esta liga buscava alertar as elites intelectuais e políticas sobre o estado das condições sanitárias brasileiras, o que confirma o quanto o movimento sanitarista era um ator socialmente hábil (FLIGSTEIN, 2007). Eles utilizavam dois argumentos técnicos - a interdependência sanitária e os impactos das epidemias sobre a produtividade dos trabalhadores - para atrair a atenção de outros segmentos da sociedade aos seus interesses. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

A interdependência foi trabalhada por Penna da seguinte forma: mesmo que determinadas elites locais fossem capazes de sanear suas respectivas cidades, elas continuariam expostas a doenças caso outros locais não fossem capazes de adotar o mesmo procedimento. Logo, era necessário atuar tanto nos centros urbanos quanto no interior do país. E foi

exatamente por isso que a liga também procurava buscar apoio para uma ação pública sanitária efetiva em localidades interioranas. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

Já sobre a questão da improdutividade, Penna concentrava seus esforços em afirmar que doenças como a Ancilostomíase iriam afetar cerca de 70% da população rural brasileira. Este tipo de enfermidade levaria ao enfraquecimento populacional e, conseqüentemente, a uma maior suscetibilidade a novas doenças que colocariam o desenvolvimento econômico brasileiro em dificuldades. Ou seja, o desenvolvimento econômico brasileiro era colocado em xeque pelo impacto das epidemias, sendo um elemento chave para dar ensejo ao campo institucional do saneamento (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

Penna também calculou que seis milhões de brasileiros, marcados por constantes enfermidades evitáveis, seriam capazes de alcançar apenas um terço da produtividade gerada por trabalhadores estrangeiros. E esta evidência de improdutividade ganhou apoio até de Monteiro Lobato para promover a mais importante propaganda do movimento sanitarista, através da criação da figura do Jeca-Tatu. Um homem do interior avesso a hábitos de higiene. (LOBATO, 1956; REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

O documento que apresentou o programa desta liga reforçava as dificuldades enfrentadas pelos entes estaduais e municipais para tratar da saúde e do saneamento. Ademais, apontava que as respostas aos possíveis efeitos da interdependência seriam mais bem enfrentadas com a centralização dos serviços sanitários. (PENNA, 1919, pp.101-2;1923, pp.293-351 apud HOCHMAN, 2012)

Os estudos de Penna e o programa da liga foram exemplos concretos de que o movimento científico brasileiro era um segmento organizado e socialmente hábil (FLIGSTEIN, 2007). Porque além da produção de estudos técnicos capazes de referendar a centralização dos serviços sanitários, também buscavam atrair pelo menos parte da elite brasileira para sua causa. Seja pelo argumento da interdependência ou pelo argumento da baixa produtividade, o movimento sanitarista estava interessado em atrair o maior apoio possível aos seus interesses insurgentes. De acordo com Mahoney e Thelen (2010), estes interesses estariam baseados em rompimento radical do *status quo* pactuado até então. (HOCHMAN, 2012)

Duas estratégias alimentaram toda esta movimentação dos sanitaristas na propagação destes dois argumentos técnicos apresentados acima. A primeira buscava reforçar a inviabilidade do campo institucional de saneamento ser administrado apenas localmente, sendo necessário realizar uma transição para o ente federal que exigiria tempo e muitos recursos para ser realizada com sucesso. A descentralização para tratar de ações sanitárias não resolveria os problemas do país, pois os estados estariam completamente despreparados financeira e

tecnicamente para lidar com as epidemias existentes. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

E a segunda corresponderia a uma ação mais prática dentro do campo institucional de saneamento, a reinterpretação dos termos da própria Constituição. Sair da interpretação de uma normativa que era pautada por sistema híbrido⁴¹ de administração, escolhido a partir de 1891, para um modelo em que os serviços sanitários seriam de caráter nacional, e, portanto, indivisíveis administrativamente. Inclusive já existia um entendimento entre médicos e juristas de que uma lei ordinária poderia solucionar este problema, e que os serviços sanitários precisariam de controle federal por se tratar de questão pública que ultrapassaria os limites dos estados⁴². (HOCHMAN, 2012)

Outra sugestão jurídica corresponderia a criação de um Ministério da Saúde Pública⁴³, um projeto defendido pelo deputado Azevedo Sodré⁴⁴. O autor buscava convencer as elites que estavam representadas no ambiente Legislativo brasileiro. A intenção era ampliar o papel do ente federal nos campos institucionais do saneamento e da saúde. (HOCHMAN, 2012)

As bases dos argumentos de Sodré estavam concentradas em críticas sobre três aspectos: um jurídico, pois o texto da Constituição de 1891 não tratava explicitamente sobre questões sanitárias, e dois aspectos institucionais. O primeiro referia-se ao fato de que havia dispersão de serviços vinculados à saúde entre autoridades diferentes no DF, como nos casos dos Ministérios do Interior (responsável pelo controle de toda a estrutura da DGSP) e da Viação (responsável pela administração da rede de esgotos do DF). Já o segundo aspecto institucional estava relacionado ao interesse na formação de um novo ministério, que permitisse o insulamento das decisões relativas à saúde pública, empoderando os técnicos do campo. Segundo Hochman (2012), o Ministério da Justiça era apontado, por todos aqueles que estavam envolvidos na campanha pelo saneamento, como um ambiente contaminado por interesses políticos que prejudicavam as demandas técnicas⁴⁵ e, conseqüentemente, a imagem do Brasil

⁴¹ Entre estados ou municípios. (HOCHMAN, 2012)

⁴² Segundo Hochman (2012), tais iniciativas derivavam de uma reinterpretação do artigo 35, no capítulo de atribuições legislativas. Com um indicativo de que caberia ao Congresso Nacional legislar sobre assuntos de ordem federal, mas não de forma privativa. E exatamente isso possibilitaria a União legislar sobre matérias sanitárias.

⁴³ Este iria aglutinar todos os serviços de higiene do DF, além de serviços sanitários fluviais e marítimos. Com a possibilidade de financiamento preferencial para entes subnacionais capazes de arcar com pelo menos metade das despesas existentes. (HOCHMAN, 2012) Posteriormente ao projeto de Sodré, outras propostas passaram a considerar a adoção de um fundo para o Saneamento rural.

⁴⁴ Azevedo Sodré era professor na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e membro da Liga Pró-Saneamento. (HOCHMAN, 2012)

⁴⁵ No caso, o controle das epidemias. (HOCHMAN, 2012)

no exterior, dificultando assim o cumprimento de tratados internacionais⁴⁶ assinados anteriormente. (HOCHMAN, 2012)

Importante observar que a crítica sobre a dispersão ministerial no controle de serviços sanitários não foi destacada pelo deputado por mero achismo. Hochman (2012) reforçou que, naquele momento, existia uma convicção de que os problemas da saúde pública persistiam mais por essa desorganização do que pela falta de recursos. Uma vez detectada, tal dificuldade institucional passou a ser questionada legislativamente.

Ademais, as possíveis consequências das epidemias, como a possibilidade de um estado de calamidade pública, alimentavam a centralização. Hochman (2012) registrou que havia interesse político em ampliar a interpretação jurídica sobre este cenário de calamidade, principalmente para que a União fosse capaz de atuar nos estados o mais rapidamente possível. O momento era tão crítico que a ausência de qualquer autorização estadual para atuação do governo federal era enxergada como medida necessária, uma vez que a possível demora na liberação poderia resultar em mais mortes causadas por epidemias. (REZENDE e HELLER, 2008)

O projeto de Sodré foi vetado em 1918, basicamente por resistências da Comissão Legislativa de Saúde Pública e de médicos sanitaristas. Os legisladores optaram pelo poder de veto para manter a administração de serviços de saneamento sobre responsabilidade de estados ou municípios⁴⁷. Isto pode ser observado no parecer do deputado Teixeira Brandão, o presidente da Comissão naquele momento. Segundo Brandão (Anais da Câmara dos deputados, 1918, 120. sessão *apud* HOCHMAN, 2012, p.123), “atribuir ao governo da União semelhante tarefa seria inverter a ordem natural das coisas e destruir pela base o edifício político que construiu a revolução republicana.”

Já a resistência de alguns médicos era constituída por um temor de que um novo ministério, que aglutinasse tantos serviços, também poderia sofrer com uma burocracia capaz de limitar seus próprios objetivos. (HOCHMAN, 2012)

Nem com todo o apoio majoritário da classe médica e nem as tentativas de aprovação para uma reforma mais tímida foram capazes de persuadir o Legislativo brasileiro. E mais uma vez as forças centrífugas – proposição teórica discutida por Soares (2013) e Soares e Machado (2018) - conseguiram vencer nesse embate normativo sobre os rumos dos serviços sanitários, reforçando o tamanho do poder político daqueles segmentos favoráveis ao *status quo*. Curiosamente, isto ocorreu momentos antes da chegada de outra pandemia no Brasil: a Gripe

⁴⁶ Como a segunda Conferência de Haia, realizada entre 15 de junho e 18 de outubro de 1907.

⁴⁷ Chegando até ao ponto de que o projeto se tratava de uma ofensa a autonomia dos estados. (HOCHMAN, 2012)

Espanhola que impactou, principalmente, a capital da República. Somado a este quadro, mais surtos de febre amarela surgiram em estados nordestinos. Fatos que apenas aumentaram o temor epidêmico nas regiões sudeste e sul. (HOCHMAN, 2012)

A epidemia de Gripe espanhola paralisou o Rio de Janeiro. Ela inclusive levou à morte o até então presidente Rodrigues Alves e acometeu o vice-presidente Delfim Moreira. Exemplos que confirmaram a chegada da doença também nas elites, e foi exatamente assim que se gerou um consenso sobre a necessidade de mudanças no campo da saúde pública e do saneamento. O medo agregou ainda mais segmentos da sociedade para alimentar os interesses insurgentes à política federal de saneamento, visando romper com a estrutura institucional vigente naquele momento. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

As combinações entre a gripe espanhola e a febre amarela (especialmente na Bahia) resultaram na confirmação pública de que a interdependência era um problema, a ponto de levar a falência dos serviços sanitários existentes. Estes choques exógenos – destacados em Pierson (2000) como eventos capazes de gerar pontos de mudança em determinada trajetória - resultaram em panorama tão crítico que, durante o ano de 1919, todos os estados do Nordeste (exceto Pernambuco e Piauí) buscaram auxílio federal para ajudar em tentativas de controle para a febre. (HOCHMAN, 2012)

Impulsionado por todo esse contexto, houve uma nova rodada de mudanças incrementais por camadas em 1918 e 1919, durante os mandatos presidenciais Wenceslau Brás e de Delfim Moreira. Dois decretos foram instaurados em 1918, os de nº13000 e nº13001 (de primeiro de maio de 1918). O primeiro correspondeu à criação do Serviço de Medicamentos Oficiais⁴⁸ e o segundo decreto (chamado de “decreto de ouro de Wenceslau⁴⁹”) criou as bases para a formação de serviços sanitários federais rurais. Durante a vigência deste último decreto, os primeiros acordos de cooperação⁵⁰ entre União e estados (Maranhão, Minas Gerais e Paraná) para enfrentamento das endemias foram realizados. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

E já no mandato de Delfim Moreira, houve o decreto nº 13358, de nove de abril de 1919. Dentro desta nova normativa constava a reestruturação do Serviço de Profilaxia Rural (SPR). O SPR, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios interiores (MJNI), representava um

⁴⁸Caberia ao Instituto Oswaldo Cruz a fabricar injeções e comprimidos para combater a malária. Tudo com apoio direto do governo federal. (HOCHMAN, 2012)

⁴⁹ De acordo com Hochman (2012), o presidente Wenceslau enxergava os diagnósticos do movimento sanitário como exagerados. Mesmo assim apresentou respostas positivas para as demandas deste segmento através dos decretos.

⁵⁰ Estes acordos exigiram que os estados fossem capazes de financiar parcialmente os serviços sanitários. (HOCHMAN, 2012)

mecanismo para que estados fossem capazes de receber mais auxílio do poder central. Cabe observar que isso era uma demanda relevante para estados brasileiros mais pobres, principalmente os da região nordeste. (HOCHMAN, 2012)

Aqui as cooperações passaram a ser transformadas em convênios entre União e Estados, mecanismo criado para não violar a Constituição⁵¹. Esses acordos apresentavam dois formatos: para estados que fossem capazes de criar e organizar seus serviços de profilaxia rural, 2/3 dos recursos precisariam ser alocados pelos mesmos e 1/3 pela União; para estados que estivessem interessados em delegar essa organização para o governo federal, a alocação de recursos entre estados e União obedeceria a uma divisão igual. (HOCHMAN, 2012)

A subordinação do SPR ao MJNI e não ao DGSP já era um reflexo da falência dos serviços sanitários enfrentada pela permanência das epidemias no Brasil. Mas vale apontar que, dentro de uma comissão criada para estudar os serviços de profilaxia rural, existia a constatação de que os novos serviços sanitários federais precisariam de autonomia técnica e financeira para atuar de forma eficiente⁵². Fato que seria impossível de ser realizado com a subordinação ao MNJI. (HOCHMAN, 2012)

Além disso, a demanda de segmentos políticos pela criação de um ministério só aumentava. A própria Liga Pró-Saneamento, após o decreto que determinou a criação da SPR, buscou propagar um plano que visava a criação de um Ministério da Higiene e da Saúde Pública. Ou algo mais realista para aquele momento, a criação de um departamento nacional de saúde que fosse técnico e, ao mesmo tempo, independente politicamente. (REZENDE e HELLER, 2008; HOCHMAN, 2012)

Todas as manifestações por reformas sanitárias ganharam uma nova perspectiva quando Epitácio Pessoa, em 1919, assumiu a presidência da República. Vale observar que Epitácio era um presidente de origem paraibana, ou seja, de um estado que não fazia parte do pacto oligárquico constituído até então, e que também sofreu com os impactos da febre amarela. Dada a trajetória do presidente, houve uma mudança no contexto político que reduziu o poder de veto dos setores que se opunham às reformas no campo do saneamento e abriu espaço para as demandas subversivas. Não por acaso, foi exatamente nesse período que ocorreu a primeira grande reforma na saúde pública. (HOCHMAN, 2012)

Em setembro de 1919, o presidente enviou mensagem ao Congresso já com uma proposta de reorganização completa dos serviços de saúde. Projeto inspirado em ideias

⁵¹ Valendo-se da cláusula constitucional sobre estado de calamidade pública, com intervenção federal demandada pelos estados. (HOCHMAN, 2012)

⁵² Além da necessidade de se criar um Ministério da Saúde Pública. (HOCHMAN, 2012)

apresentadas e alimentadas ao Congresso desde 1916, principalmente pela Liga Pró-Saneamento, imprensa e tantos representantes de unidades federativas brasileiras que não gozavam de capacidade financeira ou técnica para lidar com as epidemias. Conforme o próprio caso do estado da Paraíba. (HOCHMAN, 2012)

A proposta de Pessoa compreendeu não somente a criação de um Ministério da Saúde e da Instrução Pública, mas também uma unificação que rejeitava o fracasso e a falência da proposta sanitária anterior. Entretanto, ele também já imaginava toda a dificuldade política que enfrentaria. Logo almejava pelo menos uma ampliação dos poderes da autoridade sanitária federal, mesmo que fosse em um escopo menor do que o almejado pela proposta. (HOCHMAN, 2013)

Embora fosse aprovado pela Comissão de Finanças, o projeto sofreu novo obstáculo dentro da Comissão de Saúde Pública. Estes novos empecilhos na tramitação política ocorreram tanto pela resistência legislativa à criação de um ministério, convicção confirmada pela maioria da Comissão, quanto pelo receio de perder a capacidade de legislar sobre temas sanitários⁵³. Essa segunda questão encontrava respaldo no fato de que a legislação sanitária tratava de restrições individuais ou medidas coercitivas para salvaguardar a coletividade. Estas medidas, de acordo com o deputado Teixeira Brandão⁵⁴, necessitariam de aprovação do Congresso. (HOCHMAN, 2012)

Outros elementos como a burocracia excessiva ou o aumento de intervenção federal foram retomados no percurso de aprovação do projeto. Mas a reforma dos serviços sanitários passou a ganhar contornos nacionais, com crescente apelo e apoio de mais deputados e da opinião pública. (HOCHMAN, 2012)

As emendas ao projeto soaram como vetos à reforma proposta. Sinal de que uma reforma da magnitude proposta por Eptácio Pessoa ou Azevedo Sodré não seria possível. Mas, em 1919, houve a aprovação – massiva, por 112 votos a favor e nenhum contra – para criar o Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), através de um substitutivo criado em dezembro de 1919⁵⁵. (BRASIL, 1920; HOCHMAN, 2012; CABRAL, 2019)

Esta nova autoridade federal, com poderes mais amplos do que a DGSP e subordinada ao MJNI, promoveu também novas mudanças incrementais no formato dos convênios

⁵³ Cabe aqui destacar o parecer do deputado Teixeira Brandão, presente em Hochman (2012).

⁵⁴ Presidente da Comissão de Saúde Pública, médico e professor da Faculdade de Medicina. Ele foi o político que articulou a resistência contra o projeto proposto por Sodré. (HOCHMAN, 2012)

⁵⁵ Substituído pelo Decreto nº 3987, de 2 de janeiro de 1920. Este extinguiu a DGSP e organizou a DNSP enquanto uma diretoria-geral composta por três diretorias: Serviços Sanitários Terrestres na Capital Federal, Defesa Sanitária Marítima e Fluvial, e Saneamento e Profilaxia Rural. (HOCHMAN, 2012)

estabelecidos nos decretos de 1918 e 1919. Estas alterações estão presentes no decreto nº3987/1920 – que regulamentou o DNSP - e foram estruturadas em dois formatos: no primeiro cenário, estados e governo central iriam alocar, respectivamente, metade dos recursos para custear os serviços; no segundo cenário, estados que não fossem capazes de custear os serviços sanitários poderiam contar somente com recursos federais. Estes recursos seriam quitados anualmente, dentro de parcelas estabelecidas pela União⁵⁶. (HOCHMAN, 2012; CABRAL, 2019)

Essas estratégias foram bem recepcionadas pelos estados, pois os beneficiavam duplamente: seja com a implementação dos serviços sanitários tão necessários e demandados naquele contexto, seja com a desoneração de parte de suas responsabilidades para implementar e administrar estas ações. (HOCHMAN, 1998; SOUSA e COSTA, 2016)

Importante salientar aqui que talvez esta proposta tenha sido mais bem sucedida do que aquelas presentes no Decretos nº10821/1914, nº13001/1918 e nº 13358/1919. Em relação ao primeiro decreto citado, a diferença residiu no fato de que a estratégia adotada não desencorajava os estados a pedir auxílio técnico e financeiro para a União. Para os dois últimos, a inovação estava na possibilidade de contar com 100% de recursos federais que poderiam ser pagos à União em longo prazo⁵⁷. (HOCHMAN, 2012)

Como consequência houve grande adesão de entes estaduais⁵⁸ (até meados de 1920, somente dois estados não aceitaram) a esta proposta, com rápida expansão dos serviços sanitários federais. Isto contribuiu para uma uniformização de ações sanitárias em controle federal, o que elevou a capacidade de ação coercitiva deste ente. (HOCHMAN, 1998; SOUSA e COSTA, 2016)

Este resultado foi uma conquista do movimento sanitário, grupo insurgente organizado dentro do campo de saneamento. Este segmento queria uma mudança mais radical por deslocamento, gerando uma maior centralização da gestão sanitária por parte do governo federal através da criação de um ministério. Contudo, dado o poder de veto do legislativo federal, esta tentativa de transformação por deslocamento – que, segundo Mahoney e Thelen (2010), corresponde a retirada de antigas regras para a implementação de outras novas - foi

⁵⁶ Os períodos de duração de acordos variavam entre dois e quatro anos, com o prazo de pagamento para estas despesas sendo estabelecidas em dez anos. (HOCHMAN, 2012)

⁵⁷ O prazo de dez anos foi postergado em alguns casos. Hochman (2013) citou o estado da Bahia como exemplo, que reestruturou sua dívida com a União para dez prestações anuais pagas a partir do ano de 1926.

⁵⁸ MA, MG, PE, RJ e RN optaram pela primeira proposta. Já AM, PA, CE, PB, AL, BA, ES, PR, SC e MT foram estados que optaram pelo segundo formato. (HOCHMAN, 2012)

adaptada para uma nova mudança por camada. Esse processo pode ser verificado através da criação da DNSP. (HOCHMAN, 2012)

Importante observar também que o esforço do movimento sanitaria foi recompensado com o surgimento deste novo departamento, pois os principais militantes da Liga Pró-Saneamento foram colocados nos principais cargos do departamento. Carlos Chagas recebeu indicação para ser o diretor-geral do mesmo e Belisário Penna assumiria a diretoria de Saneamento e Profilaxia Rural. (HOCHMAN, 2012)

Embora a criação da DNSP não fosse capaz de atender os desejos insurgentes da Liga – empenhada para criação de um Ministério para a saúde e as questões sanitárias -, estas lideranças passaram a acreditar que as ideias do movimento poderiam ser colocadas em prática no departamento. Dessa forma, entre 1922 e 1923, as atividades da Liga foram encerradas. (HOCHMAN, 2012)

Estas mudanças por camadas, que resultaram em maior participação da esfera federal na política de saneamento, futuramente, abririam espaços para novas alterações na configuração dos arranjos institucionais do campo. Especialmente favoráveis à maior centralização administrativa dos SAE. (HOCHMAN, 1998; SOUSA e COSTA, 2016)

A formação do campo institucional do saneamento foi concluída no ano de 1920. Com esta primeira trajetória marcada por embates entre centralização e descentralização do controle de serviços sanitários. O movimento sanitaria defendia uma mudança por deslocamento – que, segundo Mahoney e Thelen (2010), compreenderia a remoção de regras institucionais antigas para inserção de novas -, uma radicalização exemplificada pela centralização e o interesse em criar um Ministério (esta última medida era de interesse até do presidente Pessoa). Os argumentos utilizados pelos sanitaria consideravam as mortes geradas pelas epidemias e até seus impactos na produtividade dos trabalhadores brasileiros. (HOCHMAN, 2012)

Dentro do ambiente legislativo, parte dos políticos defendiam seus interesses em legislar sobre o tema e interesses locais para não perder o controle sobre a administração dos serviços sanitários. De tal forma que o poder de veto dos deputados fez com que as tentativas de mudança por deslocamento fossem transformadas em mudanças por camadas verificadas entre 1914 e 1920. (HOCHMAN, 2012)

Instituições federais foram criadas (como o DNSP) e outras foram alteradas (como o SPR), mas com os estados mantendo-se como responsáveis pela política de saneamento. Entretanto, para evitar qualquer problema constitucional, houve a criação de uma nova instituição, o consórcio. A partir deste arranjo, os entes estaduais poderiam contratar os serviços federais. O consórcio, portanto, era mais uma camada – mudança por camadas, com a

introdução de novas regras sobre aquelas que já existem. Conforme destacado por Mahoney e Thelen (2010) - regulatória que se somava aos arranjos pré-existentes. (HOCHMAN, 2012)

O mais interessante é que, de alguma forma, é possível notar que a atuação do governo federal no campo institucional de saneamento passou a ganhar cada vez mais amplitude. Mesmo que este período de formação do campo tenha terminado sem a criação de um ministério dentro da esfera federal, existiram acúmulos de mudanças institucionais por camadas que ajudaram na maturação ministerial realizada durante a era Vargas. (HOCHMAN, 2012)

2.2 OS EMBATES POLÍTICOS NO PERÍODO 1930-1964: FORÇAS CENTRÍPETAS VERSUS FORÇAS CENTRÍFUGAS NO CAMPO INSTITUCIONAL DE SANEAMENTO

A década de 1930 começa impactada diretamente pela crise de 1929. Países latino-americanos, baseados em uma economia agrário-exportadora, foram bastante afetados pela elevação tarifária de exportações e queda drástica de importações americanas sobre produtos primários como o café. (CANO, 2015)

A crise de 1929 gerou uma intensa queda nos preços do café, e como este item era a base da economia exportadora brasileira naquele momento, o país passou a sofrer com uma crise econômica. Para atenuar este cenário e acomodar o choque, o governo operou um deslocamento do centro dinâmico da economia nacional: A transição de uma economia agroexportadora para uma estruturada em torno da industrialização, um novo formato econômico urbano. (FURTADO, 1961; CANO, 2015)

Paralelamente a isto, países como Argentina, México e Brasil buscaram responder aos efeitos da crise também com um processo de mudança política. Substituindo governos liberais – seja por eleições ou revoluções internas – por projetos políticos nacionalistas e desenvolvimentistas, que no âmbito macroeconômico, atuavam para garantir a defesa do emprego e da renda. (FURTADO, 1961; CANO, 2015)

Esse processo apresentado acima se verifica no Brasil através de um novo choque exógeno a política de saneamento: o golpe militar de 1930. Com a suspensão da Constituição de 1891 e criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, a alteração na macropolítica brasileira instaurou mais uma mudança por camada dentro do campo institucional de saneamento (com a presença ministerial inserida pela primeira vez dentro do campo). Este ministério passou a ser responsável por administrar todas as ações de saneamento e saúde no

Brasil⁵⁹. (PIERSON, 2000; HOCHMAN, 1998; REZENDE e HELLER, 2008; SOUSA e COSTA, 2016)

Esse processo de acúmulo de alterações por camadas mais relevantes no campo de saneamento, iniciadas em 1919⁶⁰, ensejaram a maior modificação institucional verificada até então. A Emenda Constitucional de 1926 já buscava promover uma reversão no caráter descentralizador da Constituição de 1891, principalmente na intervenção dos estados (art.6) e nas competências privativas ao Congresso Nacional (art.34). O tom normativo antes do golpe de 1930 já era de fortalecimento do poder central, algo que reforçava toda aquela trajetória de mudanças incrementais (desde 1914) observadas dentro do campo institucional de saneamento. (BRASIL, 1926; LOPREATO, 2020)

Entretanto, a Constituição estabelecida em 1934 apontou para uma trajetória oposta àquela verificada⁶¹ até então, sobretudo a partir de 1926, sendo assim mais um choque exógeno da macropolítica ao campo institucional da política de saneamento. Segundo Alves Jr. e Ferreira (2020), este novo conjunto de normativas jurídicas inaugurou o federalismo cooperativo⁶² no país. Para estes autores, nesta CF constavam preceitos que autorizavam acordos legais entre União e Estados para melhor desenvolvimento de políticas públicas. Aqui cabe destacar o texto do artigo 10 (inciso terceiro), este destaca que a saúde e a assistência públicas seriam competências concorrentes de União e estados. (BRASIL, 1934; PIERSON, 2000; ALVES JR. e FERREIRA, 2020).

No que tange aos municípios, houve reafirmação da competência dos mesmos sobre administração dos serviços de interesse local⁶³, como os sanitários⁶⁴. O que indicaria uma reação ou até uma tentativa de resistência sobre a trajetória mais recente da política sanitária,

⁵⁹ Vale destacar que esse era o momento de início da industrialização no país, período também de grande êxodo rural. A combinação destes dois elementos já instigava maiores cuidados com o saneamento dentro de espaços urbanos.

⁶⁰ Mas é importante reforçar que essa expansão da esfera federal ocorreu em um contexto de golpe político. Um cenário que foi completamente diferente daquele apresentado em 1919, quando a criação do DNSP foi fruto de intensos debates na esfera legislativa. (HOCHMAN, 2012; LOPREATO, 2020)

⁶¹ É importante ressaltar que houve enorme resistência, sobretudo das elites paulistas, à centralização de poder ensejada pelo golpe de 1930. Isto pode ser exemplificado pela própria Revolução Constitucionalista de 1932, a guerra dos paulistas contra o governo central. Com isso, não é difícil perceber os motivos que resultaram em 1934, momento em que houve uma flexibilização, ainda que momentânea, do processo de centralização fortalecido a partir de 1930.

⁶² Durante o século XX, o modelo cooperativo surgiu em sentido oposto. Marcado tanto por exercício comum quanto concorrente de atribuições atreladas aos entes federativos, o que estabelece tendência para interdependência e coordenação de políticas públicas no lugar de controle somente por um determinado ente. (CARMO, JUNIOR e HITNER, 2014, pp.40-41)

⁶³ Constituição de 1934: “Art.13 – Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu particular interesse (...)”

⁶⁴ Não foi encontrado aprofundamento sobre esta constatação na bibliografia analisada.

pautada por uma maior centralização dos serviços de saneamento. (SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

Porém, mais uma vez os entes municipais não conseguiriam realizar administração adequada dos serviços sanitários. Principalmente por escassez de recursos e ausência de capacidades técnicas para exercer esta tarefa. E este cenário se agravou ainda mais com os diversos problemas de infraestrutura no país – como as condições habitacionais precárias – ocasionados pelo processo de industrialização intensificado a partir de 1930. (SOUSA e COSTA, 2016)

Cabe destacar que mesmo em meio a promulgação da CF 1934 – e sua nova tentativa de descentralizar os serviços sanitários -, Vargas já se aproveitava das consequências políticas e econômicas da crise econômica cafeeira. O momento de maior dificuldade econômica para as oligarquias foi utilizado pelo presidente para ampliar o controle da União sobre o sistema federativo, e isto foi observado na própria resposta à crise do café. O governo não somente buscou modernizar o aparelho estatal, como também criou instituições voltadas para garantir essa estrutura de controle do poder central⁶⁵. (LOPREATO, 2020)

O modelo de administração pública de Vargas obedecia a uma intervenção, até então sem precedentes, do Estado brasileiro nos campos econômico, social e da administração pública. O objetivo era criar um ambiente institucional que favorecesse um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

A criação de uma burocracia competente seria elemento-chave para dar progresso ao projeto. Pautada pela meritocracia e profissionalismo, este grupo foi constituído por Vargas na intenção de se produzir políticas públicas em larga escala, antes e depois da criação do DASP⁶⁶. De acordo com Lima Júnior (1998, p.8), “até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais⁶⁷; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações”. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

⁶⁵ Os estados, completamente abalados financeiramente e sem qualquer espaço para conseguir administrar a crise instalada, acabaram cedendo à União esta oportunidade de ampliar seus poderes. Isto pode ser exemplificado por mecanismos de centralização administrativa observadas com a criação, em 1938, do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e dos “daspinhos” nos estados. (LOPREATO, 2020)

⁶⁶ Isto pode ser exemplificado pela normatização de concurso público como regra geral para acessar cargos públicos na Constituição de 1934. Em 1935, através da Comissão Especial do Legislativo e Executivo para Reforma Econômico- Financeira (Lei nº51, de 1935), existiram medidas voltadas para organizar a administração pública. O estabelecimento de normas para ascensão entre cargos e a padronização de vencimentos foram exemplos desse movimento organizacional. E, em 1940, cabe destacar a criação da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, primeiro órgão central voltado para estabelecer normativas orçamentárias. (BRASIL, 1934; BRASIL, 1935; ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

⁶⁷ Mas Souza (2006) reforça que, mesmo com estes arranjos federativos e institucionais alterados, não existiram ameaças aos interesses econômicos das burguesias regionais. Tratando-se assim de mudanças normativas que não geraram uma crise institucional entre entes federativos.

O Brasil também passava por momento de contínua expansão industrial. Esta foi acelerada a partir de 1930, reforçada nas décadas seguintes e já em 1950 apresentava impactos infraestruturais alarmantes. O aumento demográfico ocorreu em um cenário em que, por exemplo, cerca de 80% dos municípios brasileiros não apresentavam abastecimento regular de água. (COSTA, 1998; SOUSA e COSTA, 2016).

Mas vale salientar que existiram tentativas durante este período para atenuar os crescentes gargalos infraestruturais. Apesar da mudança institucional que foi estabelecida na CF 1934, o golpe de 1937 correspondeu a um novo choque exógeno ao campo de saneamento. Mais uma vez a macropolítica alterou a trajetória da política sanitária, com a retomada da dinâmica centrípeta, em oposição à mudança anterior, verificada em 1934. (BRASIL, 1937; PIERSON, 2000; ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Cumprir observar que até este momento, três dinâmicas envolvendo forças centrípetas e centrífugas existiram dentro do campo institucional de saneamento: entre 1914-1934 ganharam proeminência as forças centrípetas; entre 1934-1937 as forças centrífugas conseguiram novo fôlego; e já em 1937, a dinâmica centrípeta volta a ser retomada. (SOARES, 2013)

No embalo das consequências de uma reforma administrativa que não buscava dar maior autonomia para esferas subnacionais⁶⁸, houve a criação do Departamento Nacional de Obras do Saneamento (DNOS - através da lei 2637, de 4 de julho de 1940). O DNOS era vinculado ao Ministério das Obras e Aviação, sendo responsável por estudos, execuções e até fiscalizações de obras de saneamento administradas pelo governo federal. (BRASIL, 1940; REZENDE e HELLER, 2008; COSTA e RIBEIRO, 2013)

E, em 1942 (Decreto-Lei nº4275, de 17 de abril de 1942), houve outra tentativa de expansão dos SAE na esfera federal, com a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP⁶⁹), dentro do Ministério da Saúde (MS). O SESP buscava parcerias a partir de convênios, desta vez com os municípios, para viabilizar os serviços de saneamento. Um formato que basicamente estimulava a centralização administrativa dos SAE na esfera federal, principalmente em um contexto em que já se identificava boa parte dos municípios como

⁶⁸ Os “daspinhos” passaram a ser peças cruciais para manter uma engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo. Os presidentes regionais destes departamentos eram nomeados diretamente pelo poder Executivo. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

⁶⁹ Anos mais tarde, o SESP foi transformado em Fundação SESP (FSESP) durante a década de 1960 (Lei nº3150, de 11 de abril de 1960). E, em 1991, na Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM). Estrutura que deu origem ao que se conhece hoje como Fundação Nacional da Saúde (FUNASA). (COSTA; RIBEIRO, 2013)

incapazes de exercer o controle adequado destes serviços. (BRASIL, 1942; REZENDE e HELLER, 2008; ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010; COSTA, RIBEIRO, 2013)

Isto porque a reforma administrativa varguista, embora tenha promovido a modernização de parcela administração federal, não buscou expandir essa dinâmica para as demais esferas de governo, o que consolidou uma diferença significativa de capacidades técnicas no seio da burocracia brasileira. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010; COSTA, RIBEIRO, 2013)

Estes convênios funcionavam a partir de uma mesma característica. A administração das autarquias municipais, em geral, chamadas de Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), eram transferidas para técnicos da SESP. O que reforçava o caráter burocrático instaurado por Vargas no campo da administração pública. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

Um fato até bastante comum de se observar era o de que engenheiros da SESP⁷⁰ acumulavam presidências de alguns SAAEs. Eles passaram a ser responsáveis tanto por organizar a fixação de tarifas sobre os serviços, como também por programar os investimentos das autarquias. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

O Ministério da Saúde também apresentava alguma competência sobre ações de saneamento para além do SESP. Isto pode ser exemplificado pela lei 2.312/1954, responsável por instaurar normas sobre a defesa e proteção da saúde. Esta normativa também apresentava dispositivos legais sobre saneamento básico em seus artigos 10 e 11. (BRASIL, 1954; COSTA e RIBEIRO, 2013)

O artigo 10 já acenava com a previsão de cooperação da esfera federal, em caráter técnico e econômico, com as unidades federativas e os municípios para resolução de problemas de abastecimento de água. E o artigo 11 tratava de uma implicação prática que merece destaque: a obrigatoriedade das ligações de toda construção habitável junto a uma rede de canalização de esgoto, cujo efluente encontraria destino fixado por autoridade sanitária competente. (BRASIL, 1954; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Cabe observar que o retorno ao ambiente democrático, após o fim do Estado Novo, ajudou a recolocar os governadores como genuínos representantes regionais. A queda do modelo administrativo imposto através da DASP conviveu, lado a lado, com uma União que não perdeu o controle sobre estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico. (LOPREATO, 2020)

⁷⁰ Vale ressaltar que o Serviço Especial permaneceu ligado ao Ministério da Saúde também durante a década seguinte – Ministério a quem também competia a realização de ações de saneamento. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

A barganha política entre a esfera federal e os entes subnacionais (basicamente os estados⁷¹) se transformou em instrumento central de negociações com as elites regionais. Isto possibilitou até estruturar um projeto de desenvolvimento baseado na indústria, movimento que indicava novos estímulos à industrialização e mais desafios para a política de saneamento. (LOPREATO, 2020)

Para finalizar esta seção, também é importante destacar a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste em 1959 (SUDENE – Lei nº3692, em 15 de dezembro de 1959). Fruto de inspirações de Celso Furtado, a SUDENE buscava combater desigualdades regionais e estimular o desenvolvimento. Por estímulo direto desta organização (ou por considerar a instituição como exemplo), vários estados resolveram criar organismos voltados para apoiar os municípios na viabilização dos SAE. (BRASIL, 1959; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Isto pode ser exemplificado pela criação de superintendências de Água e esgotos em estados como Alagoas, Bahia, Piauí, Ceará, Paraná, Rio Grande do Sul, Maranhão e Paraíba. Anos depois, estas iniciativas se transformariam nas seguintes companhias de saneamento: Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL, criada em 1962), Água e Esgotos do Piauí (AGEPISA, também criada em 1962), a Companhia de Saneamento do Pará (SANEPAR, criada em 1963), a Companhia Rio-Grandense de Saneamento (CORSAN, criada em 1965), a Companhia de Água e Esgoto do Maranhão (CAEMA, criada em 1966) e a Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA, criada também em 1966). (COSTA e RIBEIRO, 2013)

Costa e Ribeiro (2013) destacaram que estas empresas apresentavam objetivos diferentes. Por exemplo, na Bahia o interesse estava concentrado na reprodução, em nível local, da relação estruturada pela FSESP com municípios brasileiros. Já nos casos da SANEPAR da, CASAL, da CAEMA, da AGEPISA e da CAGEPA, havia interesse em ampliar a atuação de cada empresa para além das respectivas capitais, com o objetivo de atuar em vários municípios, absorvendo possíveis prestadores municipais em natureza de parceria (e não por substituição).

2.3 A DÉCADA DE 1960 – A DITADURA CIVIL-MILITAR E A SUA IMPOSIÇÃO INSTITUCIONAL DENTRO DO CAMPO DE SANEAMENTO

Ao longo da década de 1960, novos esforços para promover evolução na política de saneamento foram instituídos na esfera federal. Durante o governo João Goulart, por exemplo, mudanças foram aplicadas para estimular a criação de mais órgãos estaduais por meio da Lei

⁷¹ Segundo Lopreato (2020), os municípios continuaram frágeis financeiramente após a CF 46. Com os estados sendo ainda responsáveis por delinear alianças políticas e controlar os investimentos e gastos municipais.

4089, de 13 de julho de 1962. Houve a transformação do DNOS em autarquia e a criação de um Fundo Nacional de Obras de Saneamento (FNOS), um movimento que remetia a características administrativas semelhantes às verificadas nos governos de Vargas. (BRASIL, 1962; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Mesmo em meio a um período marcado por intensos debates políticos entre as direitas e as esquerdas brasileiras, a lei foi aprovada no Congresso brasileiro. Assim, o DNOS acumulou uma autonomia financeira e administrativa sem precedentes no âmbito da política de saneamento. O órgão chegou mesmo a adquirir o direito de cobrar contribuições para os imóveis que fossem valorizados por suas obras. (SOFFIATI, 2005)

Também como desdobramento desta nova lei, estados criariam entidades estaduais para, assim como a própria União, cooperar com municípios sobre a prestação dos SAE. O FNOS contaria com, no mínimo, dois por cento de recursos oriundos da Renda Tributária da União (art.15, caput “a”). (BRASIL, 1962; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Apesar desses esforços federais durante o início da década, Brasil (2014) e Sousa e Costa (2016) registraram uma constatação: até então, a política pública de saneamento se transformara em uma “colcha de retalhos”, pois era composta por variados arranjos entre os entes federativos baseados em ações dispersas sobre o tema sanitário.

Essa colcha era composta, em âmbito federal, pela atuação dos seguintes órgãos: FSESP⁷² (vinculada ao Ministério da Saúde e que era responsável por administrar autarquias municipais dos SAE), SUDENE, DNOS, Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERU) e o Departamento Nacional de Obras contra as secas (DNOCS). Além da atuação, em caráter estadual e municipal, de companhias de água e esgoto e serviços autônomos de água e esgoto (SAAE), respectivamente. (COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014; SOUSA e COSTA, 2016)

Em suma, durante o início da década de 1960, o campo institucional de saneamento contava com os três entes federativos atuantes na prestação dos SAE. Eles estavam organizados ou em arranjos locais ou regionais, marcados tanto por fragmentações institucionais quanto por indefinições sobre as fontes de financiamento. Este cenário institucional complexo também foi evidenciado por Sousa e Costa (2016, p.623) no trecho abaixo, pois os

serviços sob a gestão dos estados abasteciam com água 37% da população, embora 54% delas estivessem sob a hegemonia municipal. Além deles, mais 17 órgãos federais se encarregavam da operação e gestão de sistemas de água e esgoto em diversos municípios brasileiros que, diante da incapacidade financeira e técnica, não logravam gerir ou manter a prestação de serviços para a população.

⁷² Originada da antiga SESP. A FSESP foi sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek, através da lei nº 3.750, de 11 de abril de 1960.

Este panorama foi alterado com a instauração da ditadura militar no Brasil, através de mais um choque exógeno dentro da política de saneamento: o golpe militar de 1964. Aqui ocorreram rupturas no federalismo brasileiro, pois eleições indiretas foram estabelecidas para escolha de governadores e prefeitos das capitais. E, além disso, houve redistribuição dos recursos de origem tributária e maior controle federal sobre os gastos públicos. (COSTA, 1998; REZENDE e HELLER, 2008; BRASIL, 2014; LOPREATO, 2020)

Pela segunda vez, um movimento político insurgente – trata-se de um movimento golpista que resolveu romper com a “colcha de retalhos” institucional dentro do campo de saneamento, a partir de uma imposição política sobre um novo arranjo - buscou reforçar a trajetória centralizadora em diversas políticas públicas, entre elas o próprio saneamento. Uma transição abrupta do formato baseado em autarquias e órgãos municipais para um modelo federal baseado na criação de fontes de financiamento robustas. (SALLES, 2009; SOUSA, 2011; SOUSA e COSTA, 2016)

A União passou a contar com um montante de recursos nunca observado anteriormente, além de controlar mecanismos de financiamento⁷³. O direito da esfera federal para controlar a alocação das verbas existentes, também estimulou a utilização de bancos e agências financeiras públicas nesse contexto. Ambas para direcionar crédito, via repasse, para bancos estaduais em áreas apontadas como de interesse pelos militares. (LOPREATO, 2020)

Tudo isto era organizado por uma União que ordenava a liberação de empréstimos segundo as prioridades definidas pelo plano nacional de desenvolvimento. Todo esse controle sobre as linhas de crédito e verbas contribuiu para alterar as estruturas administrativas desenvolvidas até então. No lugar do formato anterior, proposto por Vargas e marcado por secretarias e autarquias vinculadas diretamente aos recursos orçamentários, houve o surgimento das empresas públicas. (LOPREATO, 2020)

Estas empresas gozaram de liberdade operacional para buscar empréstimos em diversas áreas, desde que seguindo modelos específicos de conexões com a esfera federal. E, segundo Lopreato (2020, p.21), “as áreas de transporte, saneamento e habitação atrelaram o volume de gastos aos repasses da administração direta, mas, sobretudo, ao acesso de linhas de crédito negociadas em agências federais.”

Cabe aqui destacar que, em meio a esse contexto de alterações institucionais da macropolítica, o campo institucional de saneamento também foi diretamente afetado. Turolla (2002) e Vasques (2020) registraram que o governo militar havia escolhido como prioridade o

⁷³ Conforme se pode observar dentro do campo institucional do Saneamento, através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

avanço da cobertura de saneamento no país. Isto estaria associado a um projeto com estratégias institucionais centralizadoras, tanto em termos administrativos quanto políticos. (TUROLLA, 2002; VASQUES, 2020)

Este processo contínuo de reformulação das bases institucionais da política de saneamento, também explicitava o retorno à agenda pública do debate sobre o acesso aos SAE. Entretanto, dado o caráter ditatorial do regime político instaurado a partir de 1964, houve dificuldade em estabelecer articulações políticas dentro MS para mobilizar ações sanitárias. Isto porque a repressão política promoveu o esvaziamento das capacidades técnicas do MS. (SALLES, 2009; SOUSA, 2011; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

O próprio DNOS foi diretamente afetado por este panorama político, pois o departamento sofreu com diversas intervenções voltadas para alterar o formato de gestão do FNOS. Um exemplo deste movimento intervencionista do governo militar pode ser observado em 1966, a partir do Decreto-Lei nº52 (promulgado em 18 de novembro de 1966). Este decreto criou um novo fundo, o Fundo Rotativo de Águas e Esgotos (FRAE⁷⁴), que poderia contemplar até 100% dos recursos do antigo FNOS⁷⁵. (BRASIL, 1966; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Uma mudança institucional que alterou a atuação do governo federal, pois o ente que até então subvencionava obras passou a instaurar, de fato, uma política de financiamento para o campo do saneamento. (BRASIL, 1966; COSTA e RIBEIRO, 2013; VALENTE, 2019)

Durante esse período inicial de golpe militar, diversas mudanças institucionais começaram a acontecer. Para deixar mais claro, o quadro 7 abaixo resumirá todas essas mudanças e possibilitará ao leitor ter uma "foto" mais clara do funcionamento do sistema de saneamento ao final dos anos 1960.

Quadro 7 – Descrição dos principais Decretos sobre a política federal de saneamento entre 1966 e 1969

Decretos	Descrição
Decreto-Lei nº52 (promulgado em 18 de novembro de 1966)	Criação do FRAE (o fundo iria começar a substituir o FNOS).

⁷⁴De acordo com Brasil (1966, artigo quarto), o FRAE estaria voltado para “financiar a execução de obras no setor de abastecimento de água urbano e rural, rêsdes de esgotos sanitários e a atender aos encargos de investimentos na implantação de sistemas rurais de irrigação.”

⁷⁵ De acordo com Brasil (1966, artigo quinto), daqueles recursos do FNOS voltados para obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário (artigo 17 da Lei nº 4.089, de 13 de julho de 1962), será alocado uma parcela de até 100% do seu montante, que precisará ser fixada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas de forma anual, para integrar o FRAE.

	Uma normativa que reduziria a independência administrativa do DNOS conquistada no governo Jango.
Decreto-lei nº 248 (promulgado em 28 de fevereiro de 1967)	Criação da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), completamente concentrada na cobertura dos SAE e ignorando os resíduos sólidos ou os serviços associados ao manejo de águas pluviais; Criação do Conselho Nacional de Saneamento Básico (CNSB ⁷⁶); DNOS ⁷⁷ como órgão executivo da política de saneamento básico.
Decreto-lei nº 61160 (promulgado em 16 de agosto de 1967)	O governo federal criou o Fundo de Financiamento do Saneamento (FISANE), vinculado ao Ministério do Interior. Este novo fundo ⁷⁸ passou a absorver tanto o FNOS quanto o FRAE.
Decreto-lei nº 5318 (promulgado em 26 de setembro de 1967)	Instituição da Política Nacional de Saneamento (PNS ⁷⁹ – em substituição normativa ao PNSB) e ampliação do escopo do decreto anterior para incluir esgotos pluviais, drenagem e controle do lixo enquanto políticas de saneamento (art.2, “a”); criação do Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE ⁸⁰ – em substituição ao CNSB), composto por representantes governamentais da associação brasileira de municípios, da associação brasileira de engenharia sanitária, entre outros.

⁷⁶ Composto pelo diretor da DNOS, e por três superintendentes (SUDENE, Superintendência de desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e Superintendência do plano de valorização da fronteira Sudoeste – SPVERFS). Todos escolhidos pelo governo federal. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

⁷⁷ O departamento passou a ser legalmente responsável por atuar em municípios acima de 40 mil habitantes, em regime de empréstimos sem fundo perdido. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

⁷⁸ Este novo fundo passou a absorver tanto o FNOS quanto o FRAE. E, segundo Costa e Ribeiro (2013), correspondeu a outro movimento de substituição da política de subvenção orçamentária da União aos SAE, por uma de financiamento legalmente constituído. (BRASIL, 1967; COSTA e RIBEIRO, 2013)

⁷⁹ Com a preferência de execução da PNS ocorrendo no formato de convênios capazes de promover vinculação entre recursos de órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal. (BRASIL, 1967; COSTA e RIBEIRO, 2013)

⁸⁰ Era dividido entre Conselho Pleno e uma Comissão Diretora. E esta última instância era composta por sete membros: o presidente era escolhido pelo ministro do Interior, além de mais dois representantes alocados deste mesmo ministério, dois do Ministério da Saúde e dois do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. (BRASIL, 1967; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Decreto-lei nº949 (promulgado em 13 de outubro de 1969)	O Banco Nacional de Habitação (BNH), que já estava encarregado de realizar um diagnóstico inicial do saneamento brasileiro desde 1967, também passou a utilizar os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para financiar esta política sanitária.
---	--

Fonte: Elaboração Própria (2021) adaptado de COSTA e RIBEIRO (2013)

Alguns aspectos merecem destaque neste quadro. Foram cinco intervenções normativas da União na política de saneamento em apenas quatro anos. Mesmo em um cenário de ditadura, no qual houve uma concentração de poder no executivo federal, a instabilidade no desenho institucional no campo de saneamento se manteve durante toda a década de 1960. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

Isto pode ser verificado pela troca normativa da PNSB pela PNS, que englobava mais serviços de saneamento dentro do último decreto (coleta de lixo e drenagem pluvial). Saindo de uma execução de política para um plano nacional, estrutura que iria contar com o DNOS (órgão executor da política federal de saneamento no Ministério do Interior), além da FSESP e do DNERu enquanto órgãos executores do MS. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

Outro importante aspecto foi a substituição do CNSB pelo CONSANE. Este último conselho seria responsável pelas seguintes tarefas: a elaboração de um Plano Nacional de Saneamento, fixação de critérios para delimitar a atuação de órgãos executores deste plano, incentivar o estabelecimento de mais convênios entre a União e entes estaduais, estabelecer critérios para obras de saneamento e colaborar com esferas estaduais na criação de entidades capazes de operar e administrar seus serviços públicos de saneamento. (BRASIL, 1967; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Ademais, vale destacar a transição entre fundos para financiar o saneamento. Transição esta que se revela em um período de tentativas e erros para fazer funcionar a política de saneamento: Do FNOS/FRAE para o Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE⁸¹), em 1967, e depois do FISANE para o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), em 1968. Nesta última alteração, o FISANE foi reestruturado e passou a contar com operações realizadas por agentes responsáveis pelo financiamento (bancos regionais, estaduais ou federais, credenciados

⁸¹ Com a responsabilidade de mobilizar recursos para o saneamento dentro de todos os entes federativos. Tudo isso estruturado dentro do Programa de Financiamento para o Saneamento (FINANSA), também criado em 1967. O FINANSA definia os critérios para captação de empréstimos e os agentes financiadores. (REZENDE e HELLER, 2008)

pelo Banco Nacional de Habitação) e agentes promotores (as CESBs). (REZENDE e HELLER, 2008; COSTA e RIBEIRO, 2013)

A liberação de uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS⁸²) pelo BNH (dentro do SFS) ocorreu somente em 1969. O FGTS foi criado em 1966 (Lei nº5107, de 13 de setembro) e contava com muitos recursos dado o aumento dos recolhimentos, fruto de um país que estava experimentando um período de crescimento da economia, mais conhecido como milagre econômico. (BRASIL, 1969; NOZAKI, 2007; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Como contrapartida para acessar os recursos do FGTS, o decreto 949/69 também determinou a criação de fundos estaduais para financiamento dos serviços de saneamento, chamados de Fundo de Água e Esgoto (FAE⁸³). E isto representou um processo de submissão dos entes estaduais e municipais à política federal de saneamento, estruturados dentro de financiamentos e organizações empresariais destes serviços. (BRASIL, 1969; NOZAKI, 2007; COSTA e RIBEIRO, 2013; VASQUES, 2020)

Rezende e Heller (2008) e Costa e Ribeiro (2013) reforçaram que todo esse sistema de financiamento foi criado para total submissão dos entes subnacionais à política federal de saneamento. Funcionários de órgãos anteriores como o FSESP e o DNOS foram completamente excluídos de participação para definir metas e diretrizes desta política. O BNH, enquanto agente central deste desenho institucional, foi um marco que alimentou o monopólio dos SAE por companhias estaduais. Estas empresas concentraram quase que todo o montante de recursos federais destinados ao setor, o que iria prejudicar os resultados desse planejamento para o saneamento décadas depois.

Cumprir observar aqui que todo esse esforço para encontrar um modelo de financiamento e a futura criação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) não surgiram por acaso. Ambos buscavam obedecer a critérios como racionalização das aplicações da União a fundos sem retorno financeiro e a tarifação adequada para custear os serviços de saneamento. Isto foi estabelecido como meta pelo Plano de Metas e Bases do governo federal, entre 1969 e 1973. (REZENDE e HELLER, 2008)

Segundo Jorge (1992), o direcionamento do BNH para financiar serviços de saneamento também não foi mera questão circunstancial. O banco saiu de uma posição de escassez de

⁸² De acordo com Rezende e Heller (2008), alguns subprogramas para financiar ações em saneamento foram criados neste formato FINANSA-BNH: para sistemas de drenagem (FIDREM), assistência técnica e treinamento (SANAT) e até financiamento para controlar a poluição hídrica (FICON).

⁸³ Segundo Rezende e Heller (2008), a origem dos recursos para o SNS contemplavam basicamente três financiamentos: BNH (âmbito federal, via FGTS), FAEs (esferas estaduais) e contrapartidas municipais (fundo perdido ao BNH e aos FAEs).

recursos para uma nova situação com a criação do FGTS. A partir de 1967, quando começou a gerir o fundo, o BNH passou a contar com um montante de recursos elevados e que necessitavam de aplicação. Essa busca por aplicações mais rentáveis ocorreu em cenário onde o mercado habitacional se encontrava estrangulado para absorver mais recursos, principalmente por contar com parcela populacional empobrecida neste mercado (e com possibilidade maior de gerar inadimplência) (REZENDE e HELLER, 2008)

Ademais, o saneamento englobava três aspectos bastante relevantes ao banco: uma demanda reprimida considerável pelos serviços, compartilhada basicamente por toda a população urbana brasileira; o possível capital político gerado pelas obras sanitárias, o que resultaria em legitimação do poder da União; e a presença de uma tarifa para pagamento de serviços de saneamento representava menor possibilidade de estrangulamento dos financiamentos por falta de pagamento. (JORGE, 1992; REZENDE e HELLER, 2008)

Aqui então houve a união entre um desejo do governo federal - interessado em implantar um plano para desenvolvimento dos serviços de saneamento no Brasil após um período de diversas tentativas e erros - aliado ao interesse de capitalização financeira do próprio BNH. Jorge (1992) ressaltou inclusive que o aspecto social sobre a evolução na cobertura dos serviços de saneamento foi deixado de lado, pois houve predomínio de motivação financeira e política do BNH neste processo. (JORGE, 1992; REZENDE e HELLER, 2008)

O percurso de liberação de recursos obedecia a um cronograma específico, promovido pelas empresas estaduais e encaminhado por escritórios técnicos privados. O Estudo de Viabilidade Global (EVG) era construído para estabelecer uma ordenação baseada na prioridade destes projetos, sendo pensado para um horizonte de cinco anos e com necessidade de atualização anual. Quando o programa era aprovado pelo BNH, logo era liberada permissão para desenvolver projetos técnicos e, posteriormente, licitações para obras. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

Este cenário possibilitou a inserção de formas cada vez mais autônomas⁸⁴ entre os estados, um processo de descentralização da execução com concentração de poder. Ou seja, o financiamento e o planejamento ficam concentrados na união e a implementação e as gestões foram descentralizadas para as empresas estatais (com as CESBs pautadas na sustentabilidade

⁸⁴ Alguns Estados passaram a criar organismos com interesse de apoiar municípios na promoção dos SAE. Diversas autarquias foram criadas para isto, como a Superintendência de Águas e Esgotos do Recôncavo (SAER), a Superintendência de Engenharia Sanitária da Bahia (SESEB), do Piauí, de Alagoas, entre outros. No caso baiano o objetivo era somente apoiar os municípios, mas em casos como o de Alagoas e Piauí o interesse era ampliar a atuação das empresas estatais para além da capital. Absorvendo assim antigos prestadores municipais.

econômico-financeira como elemento-chave). Estas alterações terminariam na criação do PLANASA. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

Esta trajetória de centralização pós golpe mudou radicalmente o financiamento e o planejamento da política. No financiamento, criou-se tanto um fundo, o FGTS, atrelado ao nível de atividade da economia, quanto uma nova organização gestora, o BNH, cujas finalidades estavam diretamente atreladas ao desenvolvimento de infraestruturas urbanas. No planejamento, a delegação dos serviços dos municípios para as CESBs, via contrato ou convênio, a centralização da tomada de decisão em ministérios federais e a execução do PLANASA por meio dos técnicos do BNH produziram uma reorganização da articulação entre os entes federais, até então excessivamente pulverizada, e uma redistribuição do poder no âmbito da política. Portanto, a mudança ensejada pela ditadura civil-militar no campo institucional de saneamento foi de caráter disruptivo, dado que, pela primeira vez na história, o planejamento do governo central tornou-se um mecanismo capaz de coordenar as relações das esferas de governo no âmbito desta política. (SALLES, 2009; SOUSA, 2011; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016).

No que tange a redistribuição de poder no campo institucional ensejada por esta transformação, houve concentração do poder decisório nas mãos de grupos de especialistas, que seriam insulados em relação às influências políticas. Estes comumente faziam parte do quadro de profissionais do Estado, capitaneados pela CONSANE. (SALLES, 2009; SOUSA, 2011; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016).

Mas qualquer tentativa de blindagem política sobre esta elite técnica pareceu não ser suficiente, pois este segmento apresentava conexões diretas com grandes construtoras. Tudo isto através de articulações que ultrapassavam quaisquer interesses públicos e que já indicavam capturas de interesses privados dentro da política. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

De acordo com Sousa e Costa (2016), essa mesma elite também estava alocada em diretorias de grandes companhias - em conexão também com empreiteiras⁸⁵ que ganharam um

⁸⁵Em entrevista para o Jornal “Brasil de Fato”, em 27 de novembro de 2017, o pesquisador Pedro Campos (produtor do livro “Estranhas catedrais: As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988”, apontou que estas empresas surgiram exatamente naquele momento de transição verificado a partir da década de 1930. Um país com política de industrialização centrada em ambientes urbanos e que, conseqüentemente, estimulou uma demanda infra estrutural básica em setores como energia e transporte.

Pedro reforça também uma curiosidade: “É interessante notar que essas companhias têm alguns traços comuns de origem. Em primeiro lugar, como o nome delas denota – Queiroz Galvão, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, Maestri, Toniollo Busnelo e várias outras – , são empresas controladas por famílias, geralmente de engenheiros. Além de terem controle familiar, o que se mantém até hoje, são empresas que nascem com vínculos e inserção política junto a segmentos da classe dominante local e regional.” (WEISSHEIMER, 2017)

papel destacado⁸⁶ no desenvolvimento das obras de saneamento⁸⁷ - e esta mistura de interesses contribuiu para a formação de anéis burocrático-empresariais que atendiam vontades particulares no seio do aparelho de Estado. Dessa forma, empresários continuavam a ter acesso aos centros decisórios, uma espécie de “administração paralela” que estava livre de qualquer controle social. No meio deste ambiente complexo, o PLANASA surge como plano⁸⁸ voltado para criar 27 companhias⁸⁹ estaduais (sociedades de economia mista⁹⁰), a partir da ideia de que estas empresas fossem capazes de financiar suas próprias ações por meio da obtenção de receitas próprias. Mais uma tentativa reinstitucionalização dentro do saneamento, agora no que tange a reorganização da prestação de serviços. Prestação que começou a década bastante pulverizada entre diversos órgãos federais (DNOS e FSESP), mas que agora contaria com uma imposição federal para padronização nacional. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; SOUSA, 2011; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

Em termos jurídicos, o PLANASA se tratava de decisão da CONSANE, estrutura que foi responsável pela elaboração do programa (art.7, “a”, da Lei nº 5138/67). Entretanto, o texto legal que menciona o plano somente foi publicado em 1978 (Lei nº 6528, de 11 de maio de 1978). Este já registrava que a política de saneamento estava concentrada nas mãos do Ministério do Interior⁹¹ (posteriormente chamado de Ministério do Desenvolvimento Urbano). Em suma, a partir de uma perspectiva mais prática apontada por Costa e Ribeiro (2013, p.473),

⁸⁶ Vale salientar que Marques (1999) também destacou a aliança entre empresas de construção que atuavam nas obras de saneamento e a ditadura civil-militar brasileira.

⁸⁷ Segundo Pedro Campos, em entrevista concedida ao veículo “Brasil de Fato”, “em 1969, com o Congresso Nacional fechado, depois do AI-5, Costa e Silva editou um decreto-lei proibindo empresas estrangeiras de serem contratadas por órgãos públicos no país. Essa medida pode parecer nacionalista, mas, na verdade, era um pleito dos empreiteiros que não queriam a concorrência de empresas estrangeiras. Por meio dela, esses empresários participaram do maior boom de obras da história do país, durante a época do chamado milagre econômico, na década de 70. Essa medida só vai cair no governo Collor.” (WEISSHEIMER, 2017)

⁸⁸ Do ponto de vista jurídico-foral, o PLANASA tratava-se de uma decisão da CONSANE, presente no artigo sétimo da lei nº5318/1967. Somente em 1978 houve texto legal (do Ministério do Interior) com menção expressa ao PLANASA.

⁸⁹ O plano permitiu também que as empresas estaduais acabassem concentrando elementos como o recrutamento e treinamento contínuo de mão de obra, além da própria condução de infraestrutura operacional e coordenação destas atividades. Em resumo, isto conferiu toda uma responsabilidade de operação e gerenciamento dos serviços de saneamento a cargo destas empresas, algo não observado até então. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

⁹⁰ Sociedade com maioria em ações com direito a voto. Esta pode ser pública (com dirigentes escolhidos pela esfera pública) ou privada (com dirigentes escolhidos por sócios privados). (HELLER *et al*, 2013)

⁹¹ Maioria A Lei 6528/78 apresentou em seu artigo primeiro que “o Poder Executivo, através do Ministério do Interior, estabelecerá condições de operação dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA. Cabendo ao Ministério (art.1º, parágrafo único, I a III) competir sobre “estabelecer normas gerais de tarifação, bem como fiscalizar sua aplicação”, “coordenar, orientar e fiscalizar a execução dos serviços de saneamento básico” e “assegurar assistência financeira, quando necessária” (BRASIL, 1978)

“o PLANASA se constituiu nos critérios, normas internas, manuais, decisões e orientações que vieram formar a política de saneamento do regime militar” (BRASIL, 1978)

Costa e Ribeiro (2013) reforçaram que o plano estava baseado em cinco pilares fundamentais, sendo eles: 1) Criação de uma companhia estadual dentro de cada estado brasileiro, subordinada às diretrizes federais; 2) delegação de serviços de saneamento, através de contrato ou convênio, para as companhias estaduais; 3) Centralidade das decisões de investimento no Ministério do Interior, com execução respaldada pelo corpo técnico do BNH; 4) Montante elevado de investimentos, obtidos a partir da aplicação do FGTS; e 5) Criação do FAE também em cada estado. Fundo que iria reunir recursos orçamentários e até operações de crédito vinculadas com organismos internacionais. A princípio, a participação do governo federal nos SAE corresponderia a metade do valor necessário, com o resto sendo custeado por municípios e estados.

E já considerando o contexto de que existiam municípios com baixa rentabilidade econômica para justificar ampliação de cobertura dos SAE, houve a criação do mecanismo tarifário chamado de subsídio cruzado: os estratos de classe mais ricos iriam subsidiar a expansão dos serviços de saneamento para consumidores mais pobres entre municípios de um mesmo estado, mediante a progressividade na aplicação de tarifas sobre os serviços tanto por níveis de consumo quanto por categorias de uso⁹². (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

Mas também é importante salientar que existiram movimentos de resistência municipais sobre estas imposições federais dentro da política de saneamento. Administrações municipais de médio ou grande porte localizadas em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo optaram por não aderir ao plano, o que corresponderia a cerca de 20% dos municípios brasileiros naquele momento. (ARRETCHE, 1999; SALLES, 2009)

Ademais, uma outra parcela municipal buscou manter autonomia parcial, seguindo de acordo com o modelo implantado pela SESP. Estes casos se concentraram mais na região nordeste e nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais, e, em seu auge, correspondiam a 5% da totalidade dos municípios brasileiros. (SALLES, 2009)

Em meio a este contexto complexo, Vasques (2020) ressaltou que o governo federal precisou utilizar duas estratégias para que a implementação do PLANASA fosse concretizada. A primeira diz respeito a situações de municípios mais populosos e estruturados. Nesse caso, a proposta compreendia a concessão de cotas de participação no controle administrativo das

⁹² Residência normal, comercial, pública e indústria podem ser exemplos de categorias de uso. (ARAÚJO e BERTUSSI, 2018)

empresas estaduais para os entes municipais. Isto em troca de estruturas que já estavam instaladas e que operavam nesses locais.

A segunda proposta consistiu em limitar os empréstimos do BNH apenas para as CESBs. Ou seja, acessos municipais aos recursos federais para saneamento somente ocorreriam a partir da concessão destes serviços sanitários para os Estados. Apenas municípios superavitários (em termos fiscais) conseguiram sobreviver a esta dura imposição⁹³. (NOZAKI, 2007; SOUSA e COSTA, 2016; VASQUES, 2020)

É possível dizer que estas estratégias obtiveram sucesso para adesão de municípios ao PLANASA, embora enfraquecessem em demasia quaisquer interesses municipais dentro do campo institucional do saneamento. Segundo Motta (2004), pouco mais de 3200 municípios⁹⁴ (cerca de 78% do universo de 4100 naquele momento) acabaram aceitando ingressar no plano. (BRAGA, MEDICI e ARRETCHE, 1995; ARRETCHE, 1996; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VASQUES, 2020)

Mas o que parecia ser um alívio principalmente para prefeitos de municípios pequenos, acabou se transformando em algo oposto. Houve concentração de investimentos para cidades mais populosas (especialmente nas regiões Sudeste e Sul), estratégia com objetivo bastante claro: o PLANASA atuava em áreas onde o investimento geraria tarifas capazes de amortizar os mesmos rapidamente. (BRAGA, MEDICI e ARRETCHE, 1995; ARRETCHE, 1996; OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VASQUES, 2020)

Mesmo com um discurso voltado para autossustentabilidade das empresas, estudos como o de COSTA (1998) reforçaram que as CESBs não conseguiram ser viáveis em termos financeiros. Elas enfrentaram duras dificuldades pela combinação entre dois fatores: adoções

⁹³O governo federal utilizava o argumento da incapacidade financeira e política dos municípios para atender as demandas pelos serviços de saneamento. De acordo com Oliveira e Sanchez (1997), os municípios gozavam de autonomia que prejudicava os planos centralizadores da União. O Planasa terminou de fechar um cerco sobre a autonomia municipal. Algo que ocorreu entre os anos de 1965 e 1968, com a adoção de reforma tributária que limitaria a capacidade financeira dos municípios.

⁹⁴ A própria conjuntura política brasileira facilitou a adimplência ao plano e o afastamento da esfera municipal do mesmo. Esse processo somente foi possível porque o governo federal ampliou seu controle político entre os anos de 1965 (com o Ato Institucional nº2) e 1966 (com o Ato Institucional nº3, com os governadores sendo nomeados diretamente pela presidência e os prefeitos sendo nomeados ou por governadores ou pelo executivo federal. Movimentos que facilitaram a aceitação municipal na transferência de controle dos serviços de saneamento para as CESBs. (REZENDE e HELLER, 2008)

de tarifas sociais⁹⁵ (e não mínimas⁹⁶, segundo o que preconizava o mecanismo de subsídio cruzado) que foram mantidas baixas de forma intencional por governos estaduais, e os congelamentos de preços para serviços urbanos. O que deixava em evidência que, na prática, sobretudo na definição tarifária, a autonomia de gestão⁹⁷ das CESBs não foi consolidada. (SOUSA e COSTA, 2016; VASQUES, 2020)

De acordo com COSTA (1998), estes fatores correspondiam a estratégias para um mecanismo federal de controle inflacionário. E isto era compensado pelo ente federal via empréstimos a fundo perdido para estas companhias, o real mecanismo que garantia a viabilidade econômica delas. (SOUSA e COSTA, 2016; VASQUES, 2020)

Estas estratégias de controle tarifário por parte do governo federal, segundo Vasques (2020), afetaram as capacidades de gestão e planejamento das companhias estaduais. A dinâmica macroeconômica, que visava o controle da inflação, reduzia a autonomia relativa do campo de saneamento. Especialmente porque o controle inflacionário subverteu uma maior autonomia dos atores estadualistas no próprio gerenciamento das CEBSs. (BRAGA, MEDICI e ARRETCHE, 1995; VASQUES, 2020)

A inviabilidade de financiamento de ações das CESBs somente com o retorno financeiro das tarifas, paulatinamente foi transformada em elevação de endividamento público. E se este endividamento não foi um problema expressivo durante a década de 1970, ele passou a ser um importante fator para impedir a continuidade do plano durante a década de 1980. Principalmente em um cenário marcado por crises econômicas externas⁹⁸ que ajudaram a estimular problemas internos⁹⁹. (MARANGONI, 2012; VASQUES, 2020)

⁹⁵ De acordo com o glossário do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a tarifa social diz respeito a um valor subsidiado, normalmente em função das condições sociais e econômicas dos usuários, sendo assim diferenciada da tarifa mínima. (SNIS, 2018)

⁹⁶ Segundo o glossário do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a tarifa mínima corresponde ao caso em que, independentemente da quantidade de água consumida, existe um valor correspondente a um mínimo a ser faturado, mesmo que o consumo do usuário tenha sido inferior a esse valor. (SNIS, 2018)

⁹⁷ Aqui vale destacar também a própria permeabilidade das CESBs aos interesses políticos estaduais, mesmo durante a vigência da ditadura civil-militar. Um importante exemplo disso foram as mudanças apontadas por Britto (2004) na gestão dos serviços de saneamento após 1982. Diretamente influenciadas por princípios conectados com a filosofia de governo proposta por Brizola, estas alterações na gestão – com administração mais aberta para a participação popular, mesmo em forma desorganizada - refletiram novos formatos de ligação entre poder público e as classes urbanas.

⁹⁸ A década de 1970 foi marcada por dois momentos de crise do petróleo. A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) optou por reorganizar o mercado de combustíveis e promoveu duas elevações nos preços do petróleo, em 1973 e 1979. De acordo com Marangoni (2012), os preços aumentaram doze vezes neste período, o que certamente afetaria países importadores do insumo como o Brasil.

Vale destacar também o aumento considerável da taxa de juros americana em 1979, o que basicamente exportou a crise interna americana para países periféricos. (MARANGONI, 2012)

⁹⁹ Medidas adotadas no governo de João Figueiredo para atenuar a apreciação da moeda doméstica. A desvalorização do cruzeiro, em 1979, contribuiu para a desaceleração econômica, o descontrole da inflação e o

Esses choques exógenos econômicos, fruto de crises econômicas externas, ajudaram a redefinir o contexto da macropolítica brasileira e, por conseguinte, impactaram nos rumos da política de saneamento. Em termos macroeconômicos, estes impactos do exterior levaram à explosão da dívida externa, o que agravou a espiral inflacionária já em formação no Brasil desde meados dos anos 70. Processo que iria afetar os recursos alocados para políticas públicas como a de saneamento. (MARANGONI, 2012; VASQUES, 2020)

As dificuldades de autofinanciamento das CESBs para lidar com as despesas de manutenção e de operação dos SAE também contribuíram para a deterioração de suas estruturas. Nozaki (2007) reforça que este panorama proporcionou perdas financeiras para estas empresas. A ponto de todo esse processo ser utilizado como justificativa para conduzir, futuramente, rodadas de privatizações nos serviços de saneamento. (VASQUES, 2020)

Mas Salles (2009) também apontou que a ausência de transparência por parte das CESBs foi um fator relevante para gerar esta crise. Simplesmente não existia, até então, qualquer controle social por parte do poder público e de seus usuários.

Embora fosse apontado pela esfera federal como um avanço institucional para as ações em saneamento, o plano logo apresentou resultados, em termos de cobertura dos SAE, bastante controversos. Por um lado, é importante ressaltar que o PLANASA apresentou relativo sucesso ao, por exemplo, dobrar a proporção de domicílios urbanos com abastecimento de água ligados a uma rede geral. (ARRETICHE, 1996; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Os números também são relevantes quando se considera a quantidade populacional atendida com os SAE, especialmente para o abastecimento de água. Para esta modalidade, segundo Oliveira e Sanchez (1997), entre 1970 e 1980, o país saiu de 11,9 milhões de pessoas atendidas com abastecimento para 49,6 milhões. No que tange ao esgotamento, o país saiu apenas de 6,1 milhões beneficiadas para 17,4 milhões, um fato que evidenciaria o baixo avanço na cobertura para esta modalidade durante todo o período de vigência do PLANASA.

Braga, Medici e Arretche (1995) complementaram este panorama ao apresentar que, durante o período entre 1980 e 1984, 63,4 milhões de pessoas tinham acesso a abastecimento de água e 22,5 milhões eram beneficiadas com serviços de esgotamento sanitário.

Por outro lado, houve clara orientação dos recursos para as regiões mais ricas do Sul e do Sudeste, com destaque para a concentração dos investimentos em cidades mais populosas e

completo desarranjo nas contas públicas brasileiras. A inflação brasileira chegaria ao patamar dos 100% ao ano já no início de 1980 (e mais de 200% em 1984), levando o país a uma recessão econômica que perduraria até o segundo semestre de 1982 e a uma dívida externa bastante elevada já no início da década de 1980. (MARANGONI, 2012)

para segmentos populacionais que apresentassem maior renda. Um problema já mencionado anteriormente e que se refletiu na evolução dos números de população coberta com abastecimento de água entre 1970 e 1986, dentro das regiões brasileiras (conforme tabela 1). (ARRETCHE, 1996; NOZAKI, 2007; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Tabela 1 – Evolução da População coberta pelo PLANASA para abastecimento de água (em milhares de habitantes)

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
1970	455,6	2582,2	7238,8	1289,3	314,7	11880,8
1971	476,6	3097,2	8170,2	1530,3	335,9	13610,3
1972	499,1	3805,3	8522,1	2259,6	354,5	15440,7
1973	544,6	4409,6	9708,4	2702,2	477,9	17842,8
1974	604,8	5037,0	10206,6	3441,2	1206,8	20496,6
1975	685,4	5680,1	10857,6	4162,0	1343,6	22728,8
1976	938,9	6419,4	15699,9	4659,3	1630,1	29347,7
1977	1081,8	7512,5	18818,0	5575,4	2044,9	35032,8
1978	1171,1	8288,5	20782,1	6285,6	2260,6	38788,0
1979	1541,9	9332,7	23909,5	6731,5	2558,6	44074,4
1980	1836,7	10567,0	28632,0	7852,1	2969,8	49568,5
1981	1909,5	10567,0	28632,0	8500,1	3347,7	52308,5
1982	2112,4	11494,5	30389,6	8500,1	3596,6	56093,3
1983	2438,3	12853,1	31229,0	9297,9	4028,5	59847,1
1984	2647,6	13831,7	32755,0	9801,9	4380,1	63416,4
1985	2833,6	14862,9	34600,6	10411,3	4822,5	67531,0
1986	3029,8	16214,4	33738,6	11070,1	5299,1	69352,2

Fonte: Adaptado de Souza (1990) apud Nozaki (2007)

Os resultados favoráveis do PLANASA exclusivamente para a região Sudeste ficaram ainda mais evidentes pela tabela acima, principalmente quando se compara cada população total atendida no ano de 1980 com o número total (população urbana e rural) de habitantes desse

mesmo ano apresentado no Censo 2010¹⁰⁰. As regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e Sul, por exemplo, chegaram a percentuais de aproximadamente 31%, 30%, 42% e 41% de sua população atendida com abastecimento de água no ano de 1980, respectivamente. Já a região Sudeste contava com percentual na faixa dos 55%, sendo a única região a ter mais da metade de sua população já coberta com serviços de abastecimento de água naquele momento. O que pode sugerir uma diferença de atenção para ampliar a cobertura de abastecimento de água entre regiões mais ricas e mais periféricas do Brasil.

Outro problema identificado pela literatura foi o de que as metas do PLANASA para abastecimento de água foram plenamente atingidas, mas isso pode ter contribuído para a transformação das CESBs em companhias de abastecimento, mas não de Saneamento. Segundo Heller *et al* (2013), houve predominância de ações para abastecimento de água, em detrimento daquelas para esgotamento sanitário.

Este argumento sobre privilegiar mais a cobertura de abastecimento de água ganhou maiores evidências através de outros estudos. De acordo com Oliveira e Sanchez (1997, p.8), entre 1971 e 1984, o que se verificou foi uma política social de pequena amplitude, pois

72% do dinheiro investido pelo PLANASA foi para as redes de água, sobrando apenas 28% para os sistemas de esgoto sanitário, sendo que 50% deste montante se concentrou praticamente em um só projeto: o SANEGGAN, obra complexa e polêmica, na Grande São Paulo, idealizada para ser a maior estação de tratamento de esgoto do mundo.

Para Braga, Medici e Arretche (1995) e Vasques (2020), estes problemas ainda foram sendo somados a outros durante a década de 1980. Por exemplo, a má gestão e a restrição do uso de recursos do FGTS. A queda no uso do fundo para ações em saneamento foi explicada pela recessão e, conseqüentemente, alto nível de desemprego existente durante a década de 1980. Ou seja, efeitos diretos de um choque exógeno – leia-se a crise econômica interna brasileira - no financiamento da política federal de saneamento.

Além disso, houve o crescimento ainda mais desordenado da urbanização brasileira. Fato que dificultava ainda mais a realização de ações em saneamento e gerava elevação cada vez maior nos custos de investimentos. (BRAGA, MEDICI e ARRETCHE, 1995; VASQUES, 2020)

O que evidencia a importância de se estabelecer um olhar sistêmico para a política de saneamento? Os dados e fatos até aqui elencados apontam que mesmo em um cenário marcado por segurança jurídica, com leis e decretos que estabeleçam normas gerais e específicas para o bom andamento da política de saneamento, recursos não necessariamente significam profundos

¹⁰⁰ Estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

avanços – embora seja necessário destacar os importantes avanços conquistados pelo PLANASA, principalmente no que tange a ampliação dos serviços de abastecimento de água - dentro da cobertura para a provisão dos SAE no Brasil. (HELLER *et al*, 2013)

Ainda assim, o PLANASA deixou legados importantes na trajetória da política de saneamento. O conceito de legado e os exemplos observados no plano serão detalhados no próximo item.

2.4 A DÉCADA DE 1980: OS LEGADOS DO PLANASA E A TURBULÊNCIA INSTITUCIONAL NA POLÍTICA DE SANEAMENTO

2.4.1 OS LEGADOS DO PLANASA

Observar todo esse percurso do PLANASA remonta a um importante conceito apresentado por Pierson (2004): o conceito de legado. O que corresponde a interpretações¹⁰¹ capazes de sobreviver até mesmo em ambientes políticos marcados por mudanças ideológicas ou partidárias. (SOUSA e COSTA, 2016)

Dentro da evolução histórica da política de saneamento, esse legado originou-se a partir da implementação do PLANASA¹⁰². Ao serem fortalecidas pelo plano, as CESBs buscaram perpetuar as condições institucionais dele, tratando-se de agentes simbioses. (MAHONEY e THELEN, 2010; SOUSA e COSTA, 2016)

Para Sousa e Costa (2016, p.627), o controle dessas companhias foi sendo construído em diversos formatos:

Em nível tecnológico, elas operaram serviços de alta escala, com altos efeitos de aprendizagem, coordenação e adaptação. Em nível político, contaram com forte alocação de poder nos estados, consolidando a cultura de prestação nesse nível de governo. Essa situação não se alteraria com a redemocratização do país e o consequente esgotamento do PLANASA na década de 1980.

Paralelamente a isto, houve a instauração do conceito de Regiões Metropolitanas¹⁰³ (RMs), em 1973. O que foi determinante para intensificar as discussões sobre a titularidade¹⁰⁴

¹⁰¹ Seja sobre o desenvolvimento de normas, seja sobre o estabelecimento de padrões de apropriação cognitiva. (SOUSA e COSTA, 2016, p.626)

¹⁰² O PLANASA estimulou, dentro de regime militar, maior participação e presença do ente estadual dentro do saneamento quando definiu a criação de uma companhia estadual de saneamento básico (CESB) em cada estado da federação (com a delegação dos serviços de municípios para as CESBs) (COSTA; RIBEIRO, 2013).

¹⁰³ As Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e são instituídas por lei complementar estadual, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (IBGE, 2021)

¹⁰⁴ Cabe observar que a titularidade municipal não era ponto pacífico pelo menos desde a década de 1930, e isto ganhou ainda mais questionamentos tanto a partir dos processos de metropolização das cidades entre 1950 e 1960, quanto através de fortalecimento dos governos estaduais na década de 1960. (NEVES, 2016).

dos serviços de saneamento e a questão dos serviços de interesse comum presentes dentro da CF1988. (BRASIL, 1988; NEVES, 2016)

2.4.2 A INSTABILIDADE INSTITUCIONAL NO CAMPO DE SANEAMENTO DURANTE A DÉCADA DE 1980

Conforme apresentado anteriormente, a década de 1980 foi marcada por resultados relevantes do PLANASA, principalmente na ampliação da cobertura dos serviços de abastecimento de água. (SALLES, 2009; VASQUES, 2020)

Entretanto, a combinação entre crise econômica e inflação elevada foi capaz de gerar prejuízos ao funcionamento do PLANASA. Turolla (2002) e Salles (2009) reforçaram que aquele momento se tratava de uma combinação bastante difícil. Houve um esgotamento das fontes de financiamento, um reflexo da crise macroeconômica¹⁰⁵ brasileira. Ademais, os períodos de carência de empréstimos anteriores das CESBs foram terminando, e isto elevou as despesas de amortização e os encargos financeiros dessas companhias.

Vale ressaltar que esse período final da ditadura militar foi marcado por diversos conflitos federativos. A crise fiscal prejudicou qualquer possibilidade de acordo entre entes federativos, isto já em um momento em que governadores, agora eleitos com o voto da população, buscavam se aproveitar da fragilidade institucional experimentada pela União para ampliar seu poder de barganha. (LOPREATO, 2020)

O panorama de crise econômica ilustrado acima contribuiu para que a União não fosse mais capaz de promover transferências a fundo perdido. Paulatinamente, o ente federal passou a estar cada vez mais dependente de empréstimos internacionais. Isto resultou em maior aproximação do país com o Banco Mundial na década seguinte. (BORJA, 2005; SALLES, 2009)

O movimento de redemocratização brasileira foi outro choque exógeno ao campo institucional do saneamento, no esteio deste momento político brasileiro houve nova tentativa de remodelação do PLANASA. Em 1985, buscando atacar desigualdades existentes dentro da política federal de saneamento, o plano foi remodelado e o crédito para autarquias municipais foi reaberto¹⁰⁶. Fato que pode ser encarado como indicativo de que os entes subnacionais

¹⁰⁵A recessão da economia brasileira, provocada por endividamento externo, foi somada a um quadro de queda de recursos disponíveis do FGTS (provocados pelas elevadas taxas de desemprego). (BORJA, 2005; SALLES, 2009; VASQUES, 2020)

¹⁰⁶ Vale destacar a importância deste fato, pois a proibição de crédito para estes entes perdurou por vinte anos. (SALLES, 2009)

passaram a buscar seu espaço dentro do campo institucional do saneamento. De um lado, com os estados buscando manter o PLANASA vivo e, de outro, com os municípios tentando conquistar relevância dentro da política. (REZENDE e HELLER, 2008; SALLES, 2009)

Salles (2009) destacou que novas metas foram estabelecidas e houve prioridade para o atendimento de populações de baixa renda, excluídas do PLANASA até então. Esta parcela populacional que estava fora do escopo do plano desde sua instauração, passou a ser contemplada, com a criação do Programa de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário para as populações de Baixa Renda em Áreas Urbanas (PROSANEAR). O PROSANEAR apresentava como objetivo principal a melhoria das condições sanitárias dentro de periferias e comunidades brasileiras. (REZENDE e HELLER, 2008)

Seguindo este percurso de espaço mais democrático para discutir a política federal de saneamento, houve a criação do Conselho de Reformulação do SFS também no ano de 1985. Ele era composto por diversos atores relevantes dentro da política (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária - ABES, Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE, BNH, DNOS e FSESP) e chegaram a produzir um relatório final que destacava a dificuldade sobre as questões tarifárias e a baixa sustentabilidade econômico-financeira das CESBs. Além de defender uma autonomia municipal para prestar os serviços, e buscar incluir drenagem e limpeza urbana nos processos de financiamento. (REZENDE e HELLER, 2008)

Entretanto, todas as discussões e resultados deste relatório foram ignoradas pela esfera federal. E aqui começa um período de intensa instabilidade institucional no campo de saneamento, mesmo em momento de intensa crise política e econômica. Em 1985, por exemplo, houve extinção do Ministério do Interior e criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente¹⁰⁷ (MDU). Importante observar que o ministério passou a englobar a política de saneamento, através de uma secretaria específica para tal. Esta era subordinada ao BNH. (BRASIL, 1985; OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009; BRASIL, 2014)

Mas, um ano depois, com a instauração do Decreto-lei n.2291/1986, o BNH foi extinto. Privado de seu pilar financeiro, o PLANASA fragilizou-se ainda mais. Além disso, constava neste decreto a transferência de obrigações do extinto BNH para a Caixa Econômica Federal (CEF). (BRASIL, 1986; VARGAS e LIMA, 2004; SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Diferentemente do que se imaginava, esta transição foi positiva para o PLANASA. Braga, Medici e Arretche (1995) e Vasques (2020) apontaram que a interrupção do uso de

¹⁰⁷ O Ministério também passou a englobar a CEF. (SALLES, 2009)

recursos do FGTS para a habitação permitiu, por exemplo, maior direcionamento desses investimentos para o saneamento.

Entretanto, este cenário se manteve por pouco tempo. Devido à crise econômica brasileira durante a década de 1980, os saques no FGTS aumentaram consideravelmente e isto voltou a prejudicar o financiamento para obras de saneamento. (SALLES, 2009; VASQUES, 2020)

Paralelamente a isto, entre 1987 e 1990, houve intensa instabilidade institucional dentro do campo de saneamento. Diversas tentativas de mudança por deslocamento ocorreram nesse período, e ajudaram a desmontar grande parte do planejamento (leia-se diretrizes e modelo de financiamento, mas não sua implementação) estruturado pelo PLANASA. Importante observar aqui que a crise macroeconômica soterrava todas as possibilidades de planejamento por parte do governo federal. A ideia de planejamento/desenvolvimento perdeu força no debate econômico. (OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009; SAIANI e TONETO JÚNIOR, 2010; BRASIL, 2014).

Em 1987, o até então MDU foi substituído pelo Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU). Sendo que este novo ministério passou a englobar a CEF. (BRASIL, 1987; OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009; SAIANI e TONETO JÚNIOR, 2010; BRASIL, 2014).

Já em 1988, o mesmo MHU sofreu novo processo de transformação e passou a ser o Ministério do Bem-estar Social¹⁰⁸ (MBES) através de decreto. O próprio MBES não durou muito, sendo extinto em 1989, e suas atribuições foram deslocadas para o Ministério do Interior. (BRASIL, 1988; BRASIL, 1989; OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009; BRASIL, 2014).

Ainda em 1988, mediante Decreto nº96.634/1988, a gestão da política nacional de saneamento passou a ser conduzida pelo MS. E já no ano de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Mello, ocorre nova e profunda alteração no desenho institucional da política de saneamento: houve a criação de uma Secretaria Nacional de Saneamento, agora dentro do Ministério de Ação Social (MAS). (BRASIL, 1988; COSTA, 2003; OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009; SAIANI e TONETO JÚNIOR, 2010; BRASIL, 2014).

Este ministério passou a centralizar a política de saneamento e a gerir o FGTS. Além disso, em 1991, as ações de saneamento executadas pelo MS passaram a ser realizadas pela

¹⁰⁸ Cabe observar aqui que a CEF saiu deste novo ministério e foi para o Ministério da Fazenda. (OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009).

Fundação Nacional da Saúde (FUNASA). Fruto de uma fusão da FSESP com a Superintendência das Companhias de Saúde Pública (SUCAM). (BRASIL, 1988; COSTA, 2003; OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009; SAIANI e TONETO JÚNIOR, 2010; BRASIL, 2014)

Como se pôde observar anteriormente, o final da década de 1980 foi marcado por sucessivas modificações institucionais dentro da política federal de saneamento. Todo este percurso deixou em evidência uma crise institucional, com alterações que dificultavam o atendimento das demandas pelos SAE por parte da população brasileira. Principalmente em questões como a descentralização da política de saneamento, a ampliação do escopo sobre as ações que eram financiadas e adoção de controle social, temas desejados nesse percurso de redemocratização. (COSTA, 2003; SALLES, 2009).

Mas também vale ressaltar que o fruto dessa retomada democrática conseguiu colocar estas demandas em destaque e em debate dentro da política de saneamento. Cabe aqui reforçar que a busca por regime político mais democrático foi um choque exógeno sobre a política de saneamento, que alcançaria desdobramentos institucionais anos depois. O aprofundamento destas questões será tratado no próximo item. (COSTA, 2003; SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013)

2.4.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, SEUS IMPACTOS E A FORMAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DENTRO DO CAMPO DE SANEAMENTO

Em meio a toda essa instabilidade institucional presente durante o final da década de 1980, a promulgação da Constituição Federal de 1988 pode ser interpretada como um arcabouço jurídico oposto as duas décadas de centralização das ações dentro da política pública de saneamento, e isto pode ser observado com a retomada do poder político e econômico dos municípios dentro da pactuação federativa. Nesse sentido, a CF1988 pode ser observada como principal consequência da redemocratização e um choque exógeno à política de saneamento, pois houve alteração de poder entre as coalizões verificadas até então¹⁰⁹. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

¹⁰⁹ Posição diferente daquela defendida por estudo coordenado por Ana Lucia Britto, em produção institucional da SNSA. O estudo afirmou que, diferentemente das conquistas do movimento sanitário para a saúde pública na CF1988 (verificadas dentro dos artigos 182 e 183), o saneamento não apareceu com profundidade no texto constitucional.

Introduzindo apenas aspectos que instigaram disputas sobre a titularidade dos serviços, mas com pouca penetração na correlação de forças instauradas pelo PLANASA. Fato que evidenciaria a dependência de trajetória da própria coalizão estadualista, mantendo a prestação presa a uma lógica empresarial. (BRASIL, 2014)

De acordo com Dallari (2005), a CF1988 reafirmou o federalismo enquanto seu principal pilar de sustentação normativa. E isto é observado com a manutenção do tripé federativo (União, Estados e municípios), com respectivas autonomias.

Importante observar também que a Constituição foi posterior a um contexto de retomada da democratização eleitoral importante. Em 1986, por exemplo, existiram eleições para deputados e senadores, e dessa forma se instaurou um novo quadro, agora eleito democraticamente, dentro do Congresso Nacional. E assim se iniciou o percurso que deu origem à CF1988. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

Do ponto de vista federalista, Lopreato (2020) destacou que a CF1988 buscou um balanceamento sobre o tamanho da União em diversas áreas, sendo um reflexo daquela nova correlação de forças apontadas no início da década de 1980. Os entes subnacionais almejavam conquistar espaços anteriormente negados pela centralização da esfera federal.

Outro elemento importante nesse percurso de construção de uma nova Constituição foi a demanda por descentralização. Essa perspectiva partia do pressuposto de que iria não somente aproximar os cidadãos ao governo, como também geraria maior eficiência na provisão de serviços públicos. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

O campo de saneamento foi plenamente incorporado dentro de todo esse contexto, a partir da restauração de autonomia para estados e municípios que havia sido suprimida durante a ditadura militar (movimento de reinstitucionalização, com novas regras). Isto se verifica pela retomada da titularidade dos serviços de interesse local (entre eles, os de saneamento), presentes no artigo 30 da CF 1988. Um fato que criou uma mudança importante na relação entre estados e municípios, pois os primeiros estavam acostumados a exercer uma posição autoritária sobre os últimos por pelo menos duas décadas. (BRASIL, 1988; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014; SOUSA e COSTA, 2016)

Entretanto, esta relação entre entes estaduais e municipais iria enfrentar grande redefinição. A nova Constituição não somente garantia autonomia política municipal, como também a autonomia financeira via repasses financeiros da própria União. (BRASIL, 1988; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Cabe ressaltar também a determinação da Constituição sobre o papel da União para estabelecimento das diretrizes do saneamento básico (BRASIL, 1988, Art. 21, XX). O ente federal também manteve suas competências sobre os recursos da principal fonte de financiamento para o saneamento, o FGTS. (COSTA e RIBEIRO, 2013)

Arretche (2004) destacou que o conselho do fundo é responsável por definir as regras para operacionalizar programas e seu agente financeiro (a CEF) controlava a autorização dos

repasse em definitivo. Os conselhos curadores de FGTS e CEF não contavam, pelo menos inicialmente, com alguma representação de entes subnacionais dentro de suas respectivas instâncias decisórias. E isso reforça o controle federal para decidir, ainda de forma unilateral, qualquer distribuição de empréstimo federal no âmbito do saneamento.

Além disso, a CF1988 registrou como competência comum entre todos os entes federativos, a promoção de melhorias no âmbito desta política. Entretanto, toda esta inclusão de entes federativos, sem uma especificação de atribuições para cada um, deixou um importante vácuo jurídico pós-PLANASA. (BRASIL, 1988, Art. 23, IX.; SOUSA, 2011; COSTA e RIBEIRO, 2013).

Um exemplo que trata de situação conflitante foi a gestão dos serviços de saneamento. Embora existisse norma sobre a competência municipal na prestação de serviços de interesse local (como os de saneamento), a atuação dos estados no controle dos serviços era possível a partir da configuração de regiões metropolitanas. Pois dentro dessa normativa, a titularidade poderia ser encaixada enquanto atividade pública de interesse comum e não de interesse local. Apenas cabendo aos Estados sua gestão mediante existência de lei complementar. (BRASIL, 1988, art. 25, terceiro parágrafo; SOUSA, 2011)

Este embate se refletiu na criação de duas associações organizadas dentro da política de saneamento, durante a década de 1980. Inclusive vale ressaltar que ambas foram fundamentais para ajudar a criar coalizões dentro do campo institucional desta política. Em 1984, municípios que já eram responsáveis por gerir os SAE resolveram se organizar em uma associação. Estes se uniram ao Coletivo Nacional de Trabalhadores em Saneamento e Meio ambiente (composto por sindicatos ligados à Federação Nacional dos Urbanitários¹¹⁰) para criar a ASSEMAE. (SALLES, 2009; SOUSA e COSTA, 2016)

A ASSEMAE, de acordo com Salles (2009), foi composta por quadros diversos. Ela contava inicialmente com a presença de administradores de empresas, advogados e era formada, majoritariamente, por engenheiros sanitaristas ligados diretamente à fundação do Partido dos Trabalhadores¹¹¹ (PT). Estes últimos citados foram os principais responsáveis pela fundação da

¹¹⁰ De acordo com Salles (2009, p.29), a FNU tem base nacional e se trata de uma federação ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Ela agrega sindicatos em todos os estados e assim consegue reunir trabalhadores de diversos setores, como os do campo da energia elétrica e do saneamento (no caso, principalmente os trabalhadores das CESBs). Embora tenha sido criada em 1952, a Federação passou a se envolver mais com o campo de saneamento durante a segunda metade da década de 1980, após a extinção do BNH. Com atuação existente por meio de sua Secretaria de Saneamento.

¹¹¹ Importante observar que estes grupos ganharam espaço político em um contexto de conquistas municipais do PT em espaços como o ABC Paulista (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul) e Porto Alegre.

ASSEMAE, pois com a atuação dos sanitaristas da FUNASA (autarquia do governo federal), a associação passou a ganhar forma. (SALLES, 2009; SOUSA e COSTA, 2016)

A associação nasceu como fruto de uma série de encontros em diversos estados (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), durante o ano de 1984. O objetivo desta associação era reflexo de uma luta dos entes municipais para defesa de linhas públicas de financiamento em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário. (SALLES, 2009; SOUSA e COSTA, 2016)

E essa organização em torno de associação produziu resultados rapidamente¹¹². No mesmo ano de fundação da associação, houve a instauração do Decreto nº51/1985. Este representou a inserção de serviços municipais dentro do escopo de financiamento do FGTS. Uma demanda dos serviços municipais que perdurava desde 1972, pois eles sofriam exclusão para este financiamento desde a criação do PLANASA. Uma mudança por camada que reforça como a ASSEMAE era um agente subversivo ao desenho institucional existente, seguindo exatamente a proposta teórica apresentada por Mahoney e Thelen (2010) (SALLES, 2009)

Além disso, em 1987, o governo devolveu aos municípios a autonomia para definição tarifária sobre os SAE. Ou seja, desde a criação da associação existiram conquistas que se sucederam até a CF 1988. (SALLES, 2009)

Também durante o ano de 1984, a coalizão estadualista resolveram criar a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento Básico (AESBE), a partir da união de 25 companhias estaduais de saneamento em uma mesma associação. Vale destacar que esta associação nasceu simbiote, principalmente pelo fato de que o modelo adotado pelo PLANASA era baseado na estruturação das CESBs. (SOUSA, 2011; SOUSA e COSTA, 2016)

O principal ponto de debate¹¹³ naquele momento era a titularidade dos serviços de saneamento e a manutenção da estrutura do PLANASA (mesmo sem o BNH). Até porque as empresas estaduais se acostumaram somente a atender ao governo federal e ignorar os municípios, e isso se transformou em um problema ainda maior em capitais como o Rio de Janeiro e Salvador. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

¹¹² A ASSEMAE já contribuiu, por exemplo, para instaurar a isenção de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em contas de energia elétrica dos serviços municipais, algo que era válido apenas para as CESBs até então.

¹¹³ Esse debate tão importante para o andamento da política nacional de saneamento foi paulatinamente composto por outras entidades, como a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e o Fórum Nacional dos Governadores.

Principalmente pelo fato de que capitais ou regiões metropolitanas eram superavitárias (do ponto de vista da arrecadação tarifária) e logicamente as empresas estaduais não aceitariam perder o controle sobre a titularidade dos serviços nesses espaços (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016; VALENTE, 2019)

Vale ressaltar que este ambiente mais democrático de representação no campo do saneamento era anteriormente ocupado por apenas uma associação. Duas décadas atrás, dentro do escopo de criação do PLANASA e formação de uma burocracia em torno das CESBs, houve a criação da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES). (SALLES, 2009)

A ABES foi legalmente construída em 1966, sendo composta por funcionários técnicos de agências federais como o DNOS, fabricantes de equipamentos e materiais, empresas de consultoria e empreiteiras de obras públicas. Mais uma associação que nasceu simbiote, mas que passou a ser subversiva com a reinstitucionalização do saneamento na CF1988 (SALLES, 2009; MAHONEY e THELEN, 2010)

A articulação entre ABES e CESBs funcionou como um monopólio de representação do campo de saneamento, principalmente pelas condições políticas existentes no período de ditadura militar. Este panorama político sofreu grande modificação na reta final do regime, principalmente pelo percurso de redemocratização experimentado pelo Brasil na segunda metade da década de 1980. Processo que também passou a estimular novas formas de organização a margem dessa articulação que perdurou por tanto tempo. (SALLES, 2009)

Durante toda a década, existia um consenso entre entes públicos e privados (como os fabricantes de equipamentos e máquinas) sobre a prestação dos SAE ser operada por esferas públicas. Conforme apontado anteriormente, eventuais divergências se concentravam ou na gestão dos serviços (entre estados ou municípios) ou na distribuição de recursos da União. (SALLES, 2009)

E assim a política de saneamento ingressou na década de 1990, com a coexistência de setores marcados pela herança do PLANASA (ABES), representantes das CESBs (AESBE) e dos serviços municipais (ASSEMAE). (SALLES, 2009)

Aqui cabe destacar que essas associações foram fundamentais para construir coalizões dentro do campo institucional do saneamento. Exatamente nesse contexto existia a coalizão estadualista (composta por ABES e AESBE), forjada durante todo o PLANASA, e avessa a mudanças profundas na política e prestação dos SAE. Além da coalizão municipalista (composta pela ASSEMAE), e que buscava forças para se consolidar institucionalmente. De forma a assegurar a titularidade dos serviços. (VARGAS e LIMA, 2004; BRASIL, 2014)

Entretanto, durante a década de 1990, este cenário iria ganhar um novo grupo de atores: as operadoras privadas. Elas passaram a ganhar espaço em um cenário de mudança política. Verificada pelo início do governo Collor, projetada dentro da formalização do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Também pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), principalmente com a promulgação da Lei de Concessões (nº8987/1995) (BRASIL, 1995; PARLATORE, 2000; VARGAS e LIMA, 2004; SALLES, 2009; BRASIL, 2014)

Em meio a esse novo contexto na composição de atores e coalizões da política de saneamento, a organização das empresas privadas de saneamento ocorreu em meados da década de 1990, através da criação da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON). Mais um agente interessado em promover alterações no desenho institucional de saneamento. (SOUSA e COSTA, 2016)

Por fim, vale destacar que este capítulo analisou momentos cruciais na trajetória institucional da política de saneamento. A formação inicial do campo foi marcada por diversas reformas por camadas entre os anos de 1891 e 1919, a pressão pela centralização da gestão dos serviços sanitários, organizada pelo movimento sanitarista, se sucedeu até a criação do DNSP. Aqui já era possível identificar a relevância do poder de veto dentro desta política, pois a resistência do legislativo brasileiro foi fundamental para evitar a criação de um ministério federal neste período. (HOCHMAN, 2013)

O desejo por uma mudança disruptiva foi arrefecido até a chegada de Vargas ao poder executivo brasileiro. Mesmo tendo se aproveitado da instabilidade política nas oligarquias após a crise de 1929 e utilizado até de um golpe militar para fazer valer sua força política, o fortalecimento institucional da união não foi sustentado por muito tempo. Durante este período houve finalmente criação de um ministério que fosse responsável também por controlar os serviços sanitários, mas esse processo foi rapidamente afetado. Em 1934, a partir de nova Constituição Federal, o poder sobre serviços de interesse local – entre eles, o saneamento – voltou para os municípios. (HOCHMAN, 2013)

Mesmo em meio ao crescente processo de urbanização e maiores demandas por cobertura dos SAE, até o governo de Jango o que se verificou foi uma intensa pulverização na administração dos serviços. A maior mudança disruptiva até então ocorreu somente na ditadura civil-militar, a partir da criação do PLANASA. Vale salientar também que antes do surgimento do plano, outras tentativas institucionais foram realizadas (como o PNS) e estruturas de financiamento (FGTS e BNH) capazes de abastecer financeiramente os empreendimentos que foram implementados. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Entretanto, o plano e as fontes de financiamento sofreram consideravelmente com os choques exógenos enfrentados na política de saneamento, durante toda a década de 1980. A crise econômica limitou a utilização de recursos do FGTS e a instabilidade política contribuiu para o término do BNH no final da mesma década. (ZVEIBIL, 2003; COSTA e RIBEIRO, 2013; SALLES, 2009; SOUSA, 2011)

A partir de 1988, a retomada democrática no país estimulava novos rumos dentro de diversas políticas públicas. A política de saneamento continuou vinculada a titularidade municipal, mas passou a lidar com constantes modificações institucionais e a delicada ausência de um novo marco regulatório. Este cenário alimentou novas disputas para implementação de um novo desenho sobre a política pública de saneamento, especialmente um modelo que fosse capaz de considerar a ampla privatização dos SAE. (ZVEIBIL, 2003; VARGAS e LIMA, 2004; SALLES, 2009)

3. A POLÍTICA DE SANEAMENTO ENTRE A LIBERALIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO (1988-2007): OS EMBATES EM TORNO DO PAPEL DO ESTADO E DO MERCADO NA PROVISÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Para compreender o impacto do paradigma neoliberal dentro da política de saneamento, primeiramente será necessário definir o conceito de neoliberalismo. Existem divergências sobre a origem do neoliberalismo e sobre os seus significados que merecem destaque e que são fundamentais para entender os impactos deste paradigma de desenvolvimento. (DUARTE, 2019)

De acordo com Duarte (2019), autores como Stiglitz (2002) e Chang (2008) apontaram que a origem do neoliberalismo ocorreu durante a década de 1970, principalmente pelo avanço de movimentos neoconservadores localizados tanto nos Estados Unidos quanto na Inglaterra. Além disso, estes mesmos autores trataram de afirmar que a expansão do paradigma neoliberal pode ser observada a partir da adoção de reformas econômicas propostas por organizações multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD¹¹⁴) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Por outro lado, Duarte (2019) ressaltou que autores como Mirowski e Plehwe (2009) apontaram que a origem do neoliberalismo remonta a década de 1930, a partir da elaboração do Colóquio Walter Lippman. Realizado em 1938, este colóquio teria inspirado o autor Friederich Hayek a iniciar a Sociedade de Mont Pèlerin em 1947. Essa sociedade se tratava de um espaço no qual políticos e intelectuais buscavam definir as bases para um “novo liberalismo” com vistas a enfrentar e resistir à difusão do socialismo e da social-democracia.

Mirowski e Plehwe (2009) definiram este movimento intelectual como o Coletivo de Pensamento Neoliberal. Para além deste caráter intelectual, esse movimento tinha um forte viés político, o que lhe permitiu, entre as décadas de 1950 e 1980, se articular a instituições e lideranças empresariais e políticas de diversos países, com as quais compartilhava interesses. Duarte (2019) ressaltou que a propagação do neoliberalismo foi possível somente pela atuação direta de organizações desse movimento dentro do ambiente acadêmico e em think tanks¹¹⁵, ambos capazes de gerar algum grau de influência no rumo das políticas públicas em variados países.

¹¹⁴ Importante salientar que o BIRD faz parte do Banco Mundial. Isto pode ser observado dentro da estrutura apresentada no site do próprio Banco Mundial (2021): <https://www.worldbank.org/en/about/unit>

¹¹⁵ Foundation for Economic Education, a Heritage Foundation e o Centre for Policy Studies são exemplos (Duarte, 2019)

Além disso, Duarte (2019) sublinhou que o neoliberalismo pode ser compreendido dentro de dois modelos. O primeiro, mais hegemônico no ambiente acadêmico, compreende este paradigma como consequência da imposição dos pressupostos da economia neoclássica¹¹⁶, para a qual o bem-estar advém de relações de troca coordenadas por mecanismos de mercado, a partir de um pacote de reformas econômicas. Estas últimas podem ser exemplificadas pela privatização de empresas públicas, diminuição de mecanismos de controle dos fluxos de capitais e pela busca por desregulamentar o funcionamento de mercados financeiros. Já o segundo modelo interpretativo, trata o paradigma a partir de uma abordagem de governabilidade. Aqui o neoliberalismo não se trata apenas de um corolário econômico, mas sim de uma racionalidade capaz de sofrer mutações. Baseando-se nos princípios de eficiência e competitividade, o paradigma neoliberal consegue inferir no comportamento de governados quanto no de governantes.

Esta segunda proposta de modelo neoliberal permite compreender que o avanço do neoliberalismo não decorre somente por dinâmicas econômicas, mas também a partir da mobilização de indivíduos que se organizaram coletivamente em defesa dessas ideias neoliberais. Fato que se pode observar desde a sociedade Mont Pèlerin até a ascensão de governos como os de Reagan e Thatcher. (DUARTE, 2019)

Vale destacar que a chegada de Reagan e Thatcher ao poder somente foi possível mediante a crise das políticas keynesianas, que se deu ao longo dos anos 1970. Período em que ocorreu uma ampla crise nos países desenvolvidos, marcada por enorme queda das taxas de lucro, estagnação do crescimento e um aumento significativo da inflação. Panorama em que as políticas keynesianas foram incapazes de reduzir os problemas fiscais existentes, obstáculos que impediram o crescimento em países como os Estados Unidos e a Inglaterra. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016; DUARTE, 2019)

Foi exatamente esse contexto econômico que possibilitou a ascensão de políticos ultraliberais¹¹⁷, pois a estratégia utilizada pelos mesmos foi colocar todo o peso dessas crises econômicas no Estado de bem-estar. O neoliberalismo transmutou-se de um movimento político, legitimado por ideias de caráter acadêmico produzidas por intelectuais liberais e conservadores de prestígio, para um paradigma de desenvolvimento, que tem como base a

¹¹⁶ Os fundamentos macroeconômicos da economia neoclássica podem ser encontrados no livro de Froyen (1999).

¹¹⁷ Baseados em medidas recessivas para enfrentar estes problemas macroeconômicos. Medidas estas que resultaram em elevadas taxas de desemprego e em tentativas para atenuar déficits públicos (mesmo que isto impossibilitasse o atendimento de demandas para políticas sociais). (DUARTE, 2019)

reforma das instituições regulatórias dominantes, nos cenários nacional e internacional, desde o pós-segunda guerra mundial. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016)

Logo, o neoliberalismo é tanto um movimento intelectual e político quanto um paradigma de desenvolvimento dotado de propostas para a reformulação de políticas públicas em várias áreas (EVANS e SEWELL JR, 2009; DUARTE, 2019)

Mas vale ressaltar que o neoliberalismo não se resume a estas facetas, podendo ser considerado também como um conjunto de crenças compartilhadas caracterizadas por um individualismo radical. Afinal, enquanto conjunto de reformas institucionais, o neoliberalismo não quer acabar com o Estado. Ele quer um Estado capaz de abrir novas fronteiras de expansão para o capital, um Estado "promotor" dos mercados. (EVANS e SEWELL JR, 2009; DUARTE, 2019)

Uma década depois, no cenário latino-americano, a eclosão de outra profunda crise econômica foi fundamental para estimular a chegada do paradigma neoliberal, com intensas crises fiscais provocadas pelo elevado crescimento das dívidas externas. Um exemplo desse formato de crise econômica se aprofundou no Brasil a partir de 1983, devido a combinação entre uma crise política (com a luta pela redemocratização no país¹¹⁸) e a degradação do cenário macroeconômico. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016; DUARTE, 2019)

Este cenário promoveu a deterioração do modelo desenvolvimentista, consolidado durante a ditadura civil-militar (inspirado no Estado Novo varguista¹¹⁹), abrindo espaço para o surgimento de novas alternativas para o enfrentamento da crise econômica. Alternativas que variavam entre a manutenção do nacional-desenvolvimentismo e o paradigma neoliberal. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016)

O empresariado brasileiro passou então a se apropriar de um projeto chamado de "integração competitiva". Aqui o estado nacional-desenvolvimentista não seria mais capaz de promover desenvolvimento ao Brasil, sendo necessário promover a transferência de parte das funções do Estado para a iniciativa privada. Essa mudança ainda necessitaria de um Estado com alguma capacidade de controle econômico, principalmente para estruturar uma política externa capaz de aumentar a competitividade internacional do país. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016)

¹¹⁸ Fruto de mobilização intensa de diversos setores da sociedade (organizados dentro do Movimento Democrático Brasileiro – MDB) que almejavam recuperar seus direitos de exercer sua cidadania (como a possibilidade de eleger representantes municipais, estaduais e federais, organizados em partidos políticos). (SALLUM JR e GOULART, 2016)

¹¹⁹ Com um sistema marcado por bases como a presença bastante relevante de empresas estatais dentro da economia brasileira. Voltada para uma estrutura mais urbana e industrial (SALLUM JR e GOULART, 2016)

Esta demanda empresarial por maior inserção internacional foi um elemento que contribuiu para uma consolidação moderada do paradigma neoliberal no Brasil. Outro importante elemento que merece destaque nesse processo foi a expansão do neoliberalismo concomitantemente ao Estado de bem-estar preconizado na Constituição Federal de 1988. Sallum Jr. (1999, p.31) reforçou que o arcabouço adotado durante o final da década era composto por um grupo de características que dialogavam com maior ou menor presença do Estado. Sendo elas:

o Estado não cumpriria funções empresariais, que seriam transferidas para a iniciativa privada; suas finanças deveriam ser equilibradas e os estímulos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; não poderia mais sustentar privilégios para categorias de funcionários; em lugar das funções empresariais, deveria desenvolver mais intensamente políticas sociais.

O arcabouço teórico neoliberal a ser adotado no país foi estabelecido no Consenso de Washington¹²⁰. A adoção dessas diretrizes (pelos países em desenvolvimento) era condição para que as instituições financeiras – BID, BIRD e FMI, instituições influenciadas diretamente por Estados Unidos e Inglaterra – fossem capazes de oferecer empréstimos que ajudassem países como o Brasil a superarem as crises fiscais existentes e, conseqüentemente, reduzirem suas dívidas externas. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016; DUARTE, 2019)

Estimulada por um empresariado que agora buscava combater o intervencionismo estatal e almejava desregulamentação para obter melhor acolhimento junto ao capital internacional, uma agenda neoliberal moderada – quando comparada àquelas implementadas em outros países latino-americanos, como o Chile – se consolidou no país apenas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). De acordo com Sallum Jr. (1999), o governo FHC trabalhava com um ideário multifacetado – com o avanço em políticas sociais impulsionado pela CF1988 - para liquidar o legado da Era Vargas, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado.

A finalidade deste arcabouço era impor uma mudança institucional na relação entre Estado e mercado, mediante a redução de dois dos principais pilares do Estado nacional-desenvolvimentista brasileiro: a atuação empresarial do Estado e o tratamento diferenciado concedido às empresas nacionais. Esses movimentos reverberaram em tentativas (ou

¹²⁰ De acordo com Williamson (1990, p. 8-17), o “consenso de Washington” é composto por 10 reformas. Cabe destacar algumas como: a disciplina fiscal com o objetivo de combater o déficit público; modificação de prioridades sobre as despesas públicas, eliminando possíveis subsídios e privatizando empresas estatais; reforma tributária; e taxas de juros estabelecidas pelo próprio mercado. Arcabouço essencialmente estruturado para estabilização de determinada economia via ajuste fiscal e adoção de políticas compreendem, ao mesmo tempo, que o mercado seja o principal agente e o Estado seja reduzido. (BRESSER-PEREIRA, 1991)

realizações) de concessões de serviços públicos para a iniciativa privada. Setores de infraestrutura, como eletricidade, ferrovias, rodovias, telecomunicações e saneamento, passaram por este processo. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016 SALLES, 2009; DUARTE, 2019)

Segundo Salles (2009), apesar de frações do capital terem aderido ao neoliberalismo em graus distintos, este, paulatinamente, se transformou na agenda político-econômica aglutinadora dos interesses do grande capital no Brasil. Neste sentido, Sallum Jr e Goulart (2016) destacaram a conexão entre a grande mídia brasileira e as elites empresariais em um combate massivo ao estatismo, com destaque para críticas ao controle de preços e desajuste fiscal.

Até mesmo empresas estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), aderiram a versões mais moderadas do neoliberalismo, como a da perspectiva de “integração competitiva”. De tal forma que houve uma articulação entre um discurso de que o capital privado era necessário para melhorar os serviços públicos (seja em qualidade ou alcance) com crescentes interesses empresariais a favor da privatização. Estes últimos voltados para promover novas frentes de acumulação a partir de setores até então geridos pelo Estado, legitimadas por conhecimentos acadêmicos de viés neoliberal (produzidos sobretudo nos campos da macro e da microeconomia). (SALES, 2009; BRASIL, 2014; BRITTO, 2018; DUARTE, 2019; VALENTE, 2019)

Logo, é fundamental destacar que o neoliberalismo se trata de um movimento político-intelectual que somente conseguiu triunfar no mundo porque fornece legitimidade às demandas para adotar um regime de acumulação flexível, baseado no interesse dos grandes conglomerados capitalistas. (SALLUM JR, 1999; SALLUM JR e GOULART, 2016; SALLES, 2009; DUARTE, 2019)

Nesse sentido, o paradigma de desenvolvimento neoliberal também foi outro choque exógeno dentro da política de saneamento, pois houve a entrada de um novo segmento de atores – transformado em uma coalizão ao longo do tempo – a favor de uma maior participação da iniciativa privada na gestão dos serviços de saneamento. (SALES, 2009; BRASIL, 2014; BRITTO, 2018; VALENTE, 2019)

3.1 OS ATORES DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DURANTE A DÉCADA DE 1990

Antes de qualquer aprofundamento sobre o impacto dos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso no desenho da política federal de

saneamento, também é importante identificar quais grupos de interesse e entidades que coexistiram naquele contexto. (ZVEIBIL, 2003)

Zveibil (2003, p.33) e Sousa (2011, p.43) apresentaram estes segmentos de atores em formato de grupos de interesse, definidos no quadro 8 abaixo:

Quadro 8 - Grupos de interesse do setor de saneamento na década de 1990

Grupos de interesse	Principais Entidades
Agentes governamentais responsáveis pela definição da política pública, do novo modelo para o setor e das linhas de financiamento;	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Caixa Econômica Federal (CAIXA); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Fundação Nacional da Saúde (FNS); Ministério da Ação Social (MAS);
Entidades e organizações da sociedade civil atuantes no tema, tais como universidades, centros de estudos, Organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais interessados na universalização do atendimento;	Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Instituto Brasileiro de Defesa ao Consumidor (IDEC); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU); Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLN);
Associações de gestores e prestadores públicos;	AESBE (estaduais) e ASSEMAE (municipais)
Associações de empresas privadas voltadas para a operação dos serviços de saneamento;	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON);
Associações profissionais, fornecedores consultores e empresas de equipamentos e engenharia, voltadas para planejamento, projeto, equipamentos e obras;	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDID) e Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais de Saneamento (ASFAMAS);
Organizações corporativas	Sindicatos de Servidores do Setor como: Federação Nacional dos Urbanitários/ Central Única dos Trabalhadores (FNU/CUT), Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro (SENGE), Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE), entre outros

Fonte: Adaptado de Zveibil (2003, p.33) e Sousa (2011, p.43)

É importante detalhar alguns aspectos presentes neste quadro 8. Os agentes governamentais, por exemplo, passaram a ser liderados por um grupo associado com a Unidade de Gerenciamento De Projeto¹²¹ (UGP), financiada pelo Banco Mundial via Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). SEDU/PR, IPEA, CAIXA e BNDES eram responsáveis pelas diretrizes da política de saneamento, além das linhas de financiamento. (ZVEIBIL, 2003; SOUSA, 2011)

A meta do PMSS era privatizar os SAE, de acordo com o corolário neoliberal. Para tanto seria necessário elaborar um novo arranjo jurídico para o campo institucional de saneamento. Costa (2003) e Zveibil (2003) destacaram também que as dificuldades financeiras enfrentadas pelas CESBs foram utilizadas como argumento para desenhar este programa em 1995.

O PMSS contava com recursos de origem pública (BNDES, CAIXA e orçamento da União) e privada (BIRD). O objetivo correspondia a construir um diagnóstico sobre o saneamento e propor novas diretrizes para uma possível política. Este novo quadro evidenciava a nítida conexão entre a União e órgãos multilaterais para reestruturar CESBs e a política de saneamento por inteiro. (COSTA, 2003; ZVEIBIL, 2003)

A partir de meados da década de 1980, houve o início da consolidação das coalizões estadualistas e municipalistas dentro do campo institucional do saneamento. Exemplificadas pela criação da AESBE e ASSEMAE, respectivamente. (ZVEIBIL, 2003; SOUSA, 2011)

Além da inserção de uma nova associação que foi fruto das novas mudanças institucionais ocorridas dentro da esfera federal, a ABCON. Organizada para atender aos interesses das empresas privadas que passaram a ganhar espaço na operacionalização dos serviços de saneamento no Brasil. (ZVEIBIL, 2003; SOUSA, 2011)

Outros segmentos também merecem destaque, como aqueles diretamente ligados ou à burocracia construída em torno dos profissionais, ou às empresas de equipamentos e engenharia ligadas ao saneamento. A defesa de interesses – em áreas como planejamento, equipamentos e obras - desses segmentos era representada por organizações como a ABES, ABDIB e ASFAMA. (ZVEIBIL, 2003; SOUSA, 2011)

Os funcionários das Concessionárias públicas de saneamento eram representados pela Federação Nacional dos Urbanitários e os movimentos sociais, interessados na universalização

¹²¹ Segundo Zveibil (2003), as reformas propostas para o campo de saneamento não ocorreram de forma completa (leia-se criação de agências, novos marcos regulatórios e amplos processos de privatizações. As tentativas dentro deste campo para indução de reformas ocorreram através da criação do PMSS e construção de uma UGP para gerenciar o programa. Cabe observar que a nomeação de um coordenador da UGP precisaria receber o aval do Banco Mundial. (COSTA, 2003)

dos serviços, eram representados pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana e Movimento Nacional de Luta pela Moradia. (ZVEIBIL, 2003; SOUSA, 2011)

Basicamente, cada grupo apresentado acima passou a fazer parte de um confronto entre duas coalizões que se estruturaram durante a década de 1990: uma a favor e outra contra a privatização dos serviços de saneamento. Este processo será analisado de forma mais detalhada adiante. (ZVEIBIL, 2003; SOUSA, 2011)

Cabe destacar que o enfoque desse estudo irá se concentrar na atuação da entidade que era a principal defensora da privatização durante a década, a ABCON. (COSTA, 2003; OLIVEIRA e SANCHEZ, 1997; SALLES, 2009)

3.2 OS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR FRANCO – A POLÍTICA DE SANEAMENTO ENTRE 1990 E 1994

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) apontaram que, paulatinamente, a opinião pública observou que a CF1988 não foi capaz de resolver vários problemas dentro da administração pública. E esta visão foi interpretada e transformada, no início do governo Collor, em duas concepções falsas sobre esta área: o Estado mínimo e o conceito de marajás.

O funcionalismo público se transformou em bode expiatório dos problemas brasileiros, o que levou a um ambiente de desconfiança sobre toda a máquina pública federal. E, paralelamente a isto, houve desmantelamento do desenho institucional de várias políticas públicas, entre elas o próprio saneamento. Campo que já sofria com diversas modificações institucionais observadas ao longo da década de 1980. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Com as reformas institucionais instauradas pelo governo Collor, os novos programas criados para a política de saneamento basicamente representaram o encerramento do PLANASA e alimentaram novas tentativas de profundas alterações no campo do saneamento. Neste momento iniciou-se, então, um período que pode ser definido como um “vazio institucional”. Um estudo produzido Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) (BRASIL, 2014, p.51), coordenado por Ana Lucia Britto, apontou que tal vazio perdurou durante toda a década de 1990, sendo composto por

Inexistência de uma política e de um plano nacional para o setor que fixasse prioridades e orientasse a alocação de recursos, diversos órgãos que atuavam no setor com um grau de integração bastante baixo; inexistência de normas e instrumentos para acompanhar a aplicação de recursos e para avaliar a eficiência e eficácia social dos investimentos

Somado a este quadro, existia a constatação de que, em nível federal, o saneamento também passara a ser gerido de forma pulverizada, ou seja, por vários órgãos ou ministérios

sem que a coordenação entre as ações fosse constituída legalmente. Então, o “vazio institucional” também contemplou um período de “gestão sem política”, composto pela atuação de oito órgãos e ministérios (CEF, BNDES, Ministério da Saúde/FUNASA, Ministério da Ação Social, entre outros). De acordo com o mesmo estudo da SNSA (BRASIL, 2014, p.52), resumidamente, tratava-se de

um quadro de paralelismo de iniciativas, de dispersão e pulverização de recursos, de superposição de competências e de instituições antes conectadas a um sistema, agora atuando segundo lógicas próprias e interesses particulares. No entanto, não se pode falar de um período estagnado, em vista da multiplicidade de agentes intervenientes atuando no setor.

Em 1990, houve a extinção do Ministério do interior e do DNOS. Além de uma fusão entre a Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) e a Superintendência de Campanha da Saúde Pública (SUCAM) para criar a Fundação Nacional da Saúde (FNS¹²²). (BRASIL, 1990; BRASIL, 1991; ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009)

O Decreto nº 99.916/1990 confirmou a criação do Ministério da Ação Social (MAS). Este passou a gerir o FGTS e a Secretaria de Saneamento. A CEF, instituição que continuou vinculada ao Ministério da Fazenda, também foi mantida como órgão operador do FGTS. Caberia a CEF as análises técnicas e administrativas dos contratos de financiamento (com a devida aprovação final do MAS). (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009)

O conselho do FGTS também redefiniu seus critérios de alocação. De acordo com Salles (2009), houve autorização para utilizar, no máximo, 30% dos recursos disponíveis do fundo para o saneamento. O que já sinalizava a intenção do governo federal de alocar menos recursos para o desenvolvimento da política sanitária.

Além disso, os déficits de atendimento aos serviços foram considerados como um fator para distribuir, de forma mais igualitária, os recursos aos estados. Tentativa que buscava reduzir disparidades regionais dentro da política de saneamento. (SALLES, 2009)

Também em 1990, através do documento “Plano de Ação Imediata de Saneamento (País – Brasil)”, a então secretaria de saneamento divulgou as diretrizes que buscavam institucionalizar novamente a política. (SALLES, 2009)

Segundo Salles (2009, p.52-53), a modernização do modelo institucional passava também pela forma como era financiada a política de saneamento. E os objetivos estabelecidos no documento contemplaram nove itens:

- 1) eliminação das deficiências de cobertura, em cinco anos, tendo como alvo a população de baixa renda; 2) expansão e nivelamento dos indicadores regionais de cobertura dos serviços; 3) ações integradas de saneamento para populações rurais; 4)

¹²² Somente foi chamada de FUNASA a partir do Decreto nº 100, de 16 de abril de 1991. Esse foi o mecanismo jurídico utilizado para criar a FUNASA.

soluções para os problemas ambientais através do tratamento gradativo dos esgotos e resíduos sólidos; 5) descentralização como fator importante para priorização e implementação de projetos; 6) garantia efetiva de contrapartida de recursos por parte de estados e municípios, para alocação de recurso da União. 7) fixação de padrões de eficiência e eficácia dos serviços, em patamares crescentes de desempenho financeiro e operacional, como fator de indução para alocação de recursos da União; 8) incentivo aos promotores de saneamento, tanto público quanto privados, pela competição de recursos, através de máxima flexibilidade institucional; 9) atrair investimentos privados para o setor.

Este mesmo documento¹²³ contemplou a criação ou continuação de importantes programas de saneamento da esfera federal, como o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB¹²⁴). Além de dois programas com enfoque em populações vulneráveis: o Programa Social de Emergência e Geração de Emprego (PROSEGE¹²⁵) e o PROSANEAR¹²⁶. Os recursos para estes programas¹²⁷ seriam obtidos através do FGTS e de agências multilaterais, como BID e BIRD. Um fato que já deixava em evidência o avanço do paradigma neoliberal no Brasil, seja pela parceria com estas últimas instituições privadas ou seja com a focalização dos gastos públicos em saneamento para populações mais empobrecidas. (SALLES, 2009; BRASIL, 2014)

De acordo com Sallum Jr (1999), a estratégia liberal – voltada para a abertura comercial e privatizações - foi iniciada já em 1990, e isto já era uma importante sinalização de que estes processos de reformas liberalizantes inviabilizariam qualquer tentativa de retorno ao Estado nacional-desenvolvimentista.

As iniciativas promovidas a partir de 1990 pelo governo Collor foram afetadas pelo processo de impeachment, iniciado no segundo semestre de 1992. E nesse contexto, a CEF e o MAS acabaram autorizando contratos para angariar apoio político no Congresso. Salles (2009) apontou a existência de muitas contratações neste momento, inclusive acima de qualquer capacidade de desembolso do FGTS, a ponto de o conselho deste fundo precisar de uma

¹²³ De acordo com BRASIL (2014), a mudança de escopo desses programas – que passaram a atuar tanto em ações de abastecimento de água quanto em esgotamento sanitário – obedeceu a influência de demandas ambientais estabelecidas na resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº237/1997.

¹²⁴ De acordo com Salles (2009, p.53), a regulamentação deste programa unificou as linhas de crédito que existiram durante o PLANASA.

¹²⁵ Segundo Salles (2009, p.53), o PROSEGE buscava instalar redes coletoras de esgotos e de drenagem dentro de áreas densamente povoadas por populações com baixa renda. Além de procurar gerar emprego em caráter emergencial.

¹²⁶ O PROSANEAR procurava atender áreas periféricas com saneamento integrado e educação sanitária. (SALLES, 2009)

¹²⁷ Houve a criação de um terceiro programa, este voltado para as áreas rurais do país: o Programa de Saneamento Rural (PRORURAL). Com uma previsão de recursos federais a fundo perdido (via Orçamento geral da União), de estados, de municípios e comunidades rurais. Entretanto, sua implementação foi bastante restrita, principalmente pela ausência de recursos públicos para tal. (SALLES, 2009)

resolução (nº77/1992) para suspender novas contratações. (ARRETCHE, 1999; BRASIL, 2014)

No que tange ao funcionamento das CESBs durante o governo Collor, elas foram autorizadas a formalizar as tarifas para os serviços seguindo seus próprios critérios (o que era atribuição da União desde 1978), e suas dívidas foram assumidas pelos estados. O objetivo era renegociar essas despesas com o governo federal e assim possibilitar uma reorganização econômica das empresas. (SALLES, 2009)

De acordo com Salles (2009), existia uma expectativa de que os avanços normativos presentes na CF1988 resultariam em novos desenhos para políticas públicas e, conseqüentemente, um quadro marcado por redução de desigualdades sociais. No entanto, a adoção de paradigma neoliberal (verificada nos governos Collor e Itamar Franco) ajudou a promover um período de intensa instabilidade institucional no saneamento. Essas alterações institucionais desmantelaram de vez a estrutura deixada pelo PLANASA.

No período Collor-Itamar, sonhava-se com metas de universalização dos SAE. Salles (2009) apontou que o Plano Plurianual (1991-95) projetava ampliar o serviço de abastecimento de água para mais de sete milhões de domicílios. Além de levar redes de esgoto para cerca de nove milhões de residências. Mas o que se verificou foi uma dificuldade de utilização dos recursos do FGTS no saneamento, principalmente devido aos critérios políticos utilizados para alocação dos investimentos públicos.

Este complexo cenário institucional marcado por alterações ministeriais e problemas no desenho da alocação de recursos resultaram em revisão do plano estabelecido para o biênio 1993-95. A expansão da cobertura não acontecia no ritmo projetado, o que ensejava novas rodadas de reforma institucional e financeira dentro do campo institucional de saneamento. (SALLES, 2009)

E foi nesta transição para o primeiro mandato de FHC que a agenda neoliberal ganhou ainda mais relevância. De acordo com Salles (2009), isto pode ser observado no documento “Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento”, produzido em 1995 pelo IPEA.

Este produto revela uma nova conexão entre a reorganização institucional e a agenda neoliberal, com destaque para a privatização de serviços públicos. Além de registrar a participação do IPEA enquanto ator insurgente - favorável a alteração do status quo institucional existente, segundo Mahoney e Thelen (2010) -, uma instituição que alimentou os interesses de privatização do governo federal através de produções institucionais. Tudo isto a partir de uma agenda que foi induzida pelo Banco Mundial e que ganhou materialidade através do PMSS, criado em 1991. (SALLES, 2009)

ZVEIBIL (2003) apontou que os agentes governamentais, listados no quadro 8, eram liderados pela UGP, em parceria direta com o BIRD. Parceria esta que foi inicialmente liderada, dentro dos governos FHC, pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB, do Ministério do Planejamento e Orçamento). Mas posteriormente repassada para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, estrutura institucional ligada diretamente com a Presidência da República (SEDU/PR).

O PMSS resultou diretamente da introdução da agenda neoliberal na política de saneamento, principalmente, a partir de conexões com instituições multilaterais como o BIRD e a utilização de argumentos pautados na eficiência para os serviços. Segundo definição apresentada no site do SALLES (2009, pp.90-91), o SNIS definia o PMSS da seguinte forma:

O PMSS constitui-se em um instrumento da Política Nacional de Saneamento visando a contribuir para o reordenamento, a eficiência e a eficácia dos serviços de saneamento. O PMSS financia investimentos em expansão e melhorias operacionais nos sistemas de água e esgotos, bem como o desenvolvimento institucional, por meio de prestadores de serviços, repassando recursos nas mesmas condições do financiamento internacional firmado com o Banco Mundial.

Vários governadores foram incentivados pela União a privatizar as companhias estaduais. Houve o uso de uma argumentação que valorizava a natureza supostamente eficiente do mercado, além da comparação com a ineficiência financeira gerada pelas próprias CESBs naquele momento. Mas para além desses argumentos mais comuns em prol da privatização, vale destacar outra tentativa: aquela que vinculava a venda destas empresas públicas de saneamento para atender ao ajuste fiscal dos estados junto ao governo federal. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; SOUSA e COSTA, 2016)

A primeira fase do PMSS foi iniciada em 1993 e terminou somente em junho de 2000. Ela contou com cerca de 250 milhões de dólares do Banco Mundial e outros 250 milhões através de contrapartida nacional. Com atuação em basicamente dois componentes: o institucional, voltado para reordenar a política federal de saneamento por meio de nova proposta sobre a prestação de serviços; e o componente de investimentos. Este foi executado somente pelas companhias de saneamento da Bahia (EMBASA), Mato Grosso do Sul (SANESUL) e Santa Catarina (CASAN). (ZVEIBIL, 2003)

Não obstante aos investimentos e as pressões políticas advindas da União e de instituições internacionais, que tinham interesse em expandir a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento, os agentes favorecidos pelo modelo de governança pautado nas empresas estaduais resistiam. Mais precisamente, os executivos estaduais, os seus secretários de saneamento e os fornecedores já conveniados. (SOUSA e COSTA, 2016)

Toda uma rede construída desde o início do PLANASA seria duramente afetada. Desde a arrecadação das empresas (que funcionava em sistema de caixa único em conjunto com o Estado), passando pelo sistema de troca de favores políticos - que se valia de cargos nas empresas de saneamento -, pelos funcionários que poderiam ser demitidos, e chegando até a cadeia de fornecedores. Esta última sujeita a processos de reestruturação e, conseqüentemente, de substituição destes fornecedores por outras empresas. (SOUSA e COSTA, 2016)

Cabe observar que novas tentativas de privatização foram promovidas durante toda a década de 1990 e ganharam renovado fôlego durante os dois mandatos de FHC. Isto será aprofundado no próximo item.

3.3 A CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DURANTE OS MANDATOS DE FHC

Sousa e Costa (2016) reforçaram que, no início da década de 1990, houve uma rejeição de municípios e estados por qualquer movimento privatizante nos SAE. Entretanto, a própria condução da política de saneamento, durante os mandatos de FHC, sugeriu alternativas para a privatização. Opções apresentadas na busca por um novo desenho institucional ao saneamento. (ZVEIBIL, 2003; VARGAS e LIMA, 2004; OLIVEIRA e LIMA, 2015)

Explorando medidas já apresentadas no item anterior, como o controle tarifário por parte das CESBs e a renegociação de dívidas dessas empresas, o objetivo do governo federal passou a ser o aumento de rentabilidades das companhias para deixá-las mais atrativas a estímulos privatizantes. (TUROLLA, 2002; REZENDE e HELLER, 2008; OLIVEIRA e LIMA, 2015)

O mecanismo legal adotado no início do primeiro mandato de FHC (em fevereiro de 1995) foi a lei 8.987/1995, a Lei das Concessões. Esta lei determinou a extinção de monopólios estatais para a provisão de serviços públicos e definiu regras novas para sua exploração. Nesse sentido, a lei permitiu a inserção de atores públicos ou privados na prestação de serviços de saneamento. Os primeiros através de contratos de programa, por delegação entre ente público e outra unidade federativa (por exemplo, de municípios para estados) . E os segundos via contratos de concessão, mediante processos licitatórios com concorrência. (BRASIL, 1995; NEVES, 2016)

Posteriormente, em julho do mesmo ano, houve a promulgação da Lei nº9074/1995. Ela contava com o estabelecimento de diretrizes para concessões em serviços de saneamento, uma normativa que evidencia o interesse federal em promover tentativas de facilitar a participação do setor privado na prestação dos serviços sanitários. (SALLES, 2009)

Dentro do sistema de concessões, cinco claras funções precisam ser desempenhadas pelos responsáveis, sendo elas: Planejamento, Regulação, Fiscalização, Operação e Financiamento, sendo as três primeiras funções de exclusiva competência a ser exercida pelo titular dos serviços. No quadro 9 é possível identificar cada função com a gestão dos serviços, de acordo com as possibilidades de delegação. (BRASIL, 1995; NEVES, 2016)

Quadro 9 – Gestão dos Serviços públicos de saneamento básico: planejamento, regulação, fiscalização e prestação

Funções	Serviços Públicos de Saneamento			
	Abastecimento de Água	Esgotamento Sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo de Águas Pluviais
Planejamento	Indelegável			
Regulação	Delegável a órgão ou ente público			
Fiscalização	Delegável a órgão ou ente público			
Prestação	Direta – em caso de terceirização estabelecido pela lei 8666/93, Delegada (leis 8987/95 e 11079/04) para parcerias público-privadas, além da lei 11107/05 para consórcios públicos			

Fonte: Adaptado de Ministério do Meio Ambiente, 2008 (apud. NEVES, 2016).

Cabe ressaltar que, dentro do campo de saneamento, existe uma diversidade de tipologia de prestadores de serviços. HELLER *et al.* (2013) buscaram identificar e analisar os mesmos a partir de informações do SNIS. Estas tipologias são divididas de acordo com as seguintes perspectivas: a abrangência de atuação, levando em consideração uma complexidade de fatores geográficos e técnicos; a natureza jurídico-administrativa, sendo o caráter formal do padrão administrativo; e os tipos de serviços oferecidos aos usuários conectados aos SAE.

Cada tipologia será apresentada no quadro 10, segundo suas divisões e principais características apresentadas por HELLER *et al* (2013, p.487):

Quadro 10 - As tipologias (e suas respectivas divisões) dentro da prestação de serviços de saneamento

Tipologias	Divisões
Abrangência	<ul style="list-style-type: none"> - Caráter regional (atendimento de vários municípios isolados ou integrados, exemplificadas pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico); - Microrregional (atendimento a mais de um município – isolado ou não – agrupado normalmente em pequena quantidade, exemplificadas por consórcios intermunicipais);

	<p>- E local (presente no município em que se constitui sede, exemplificada pelos serviços municipais)</p>
Natureza Jurídico-Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Administração pública direta centralizada (órgãos ou secretarias da administração pública centralizada); - Autarquias (entidades com personalidade jurídica de direito público, dentro de lei específica, com autonomia administrativa em controle estadual ou municipal); - Empresa pública (entidade jurídica de direito privado, com capital essencialmente público) - Sociedade de economia mista com gestão pública (Sociedade com maioria pública em ações com direito a voto, sendo a gestão exclusivamente pública – com todos os dirigentes indicados pelo poder público); - Sociedade de economia mista com gestão privada (sociedade com participação de sócios privados, sendo um ou mais dirigentes indicados por eles) - Empresa privada (com capital completamente ou em sua maior parte privado, sendo administrado por particulares); - E organização social (entidade civil organizada, sem fins lucrativos, delegada pelos municípios – como uma associação de moradores)
Tipos de Serviços	<p>Abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário e/ou manejo de resíduos sólidos e/ou manejo de águas pluviais</p>

Fonte: Elaboração Própria (2021), adaptado de HELLER *et al* (2013).

Um formato encontrado pelos governos de FHC para estimular a privatização, pelo menos em parte, foi adotado pelos estados de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Este formato de prestação inclusive está presente no quadro 10, através das chamadas sociedades de economia mista. As CESBs desses estados iniciaram um processo de oferta

pública de ações dentro do mercado financeiro. A capitalização colocava-se com uma estratégia menos polêmica do que a privatização por completo dos serviços de saneamento. (OLIVEIRA e LIMA, 2015)

Os Estados optaram por se respaldar em discursos técnicos para legitimar essa escolha. De acordo com Oliveira e Lima (2015, p.254), os argumentos mais relevantes foram os de “aumento da profissionalização, do planejamento, da transparência, da cobertura das redes e da qualidade dos serviços prestados”. Movimento que evitaria corrupção, empreguismo, ineficiências econômicas ou financeiras e, principalmente, interferências políticas. (OLIVEIRA, REZENDE e HELLER, 2011)

Heller e Castro (2007) e Oliveira, Rezende e Heller (2011) reforçaram que existiram algumas justificativas padronizadas para legitimar os processos de capitalização. Para além das críticas sobre a insuficiência de capacidade estatal para gerar eficiência na prestação de serviços, essa visão empresarial também buscava respaldo em análises acadêmicas. Trabalhos que geralmente apresentaram análises quantitativas com pobreza nas argumentações, pois não trataram de apresentar os impactos sociais dos processos de privatização do saneamento.

Um exemplo desse tipo de estudo que apresentava resultados bastante contraditórios foi uma avaliação sobre a privatização do sistema de abastecimento de água em Guiné (CLARKE; MENARD e ZULUAGA, 2002). Neste caso, os autores conseguiram concluir que a privatização resultou em melhora no bem-estar populacional, mesmo em um cenário que confirmava a manutenção de vários problemas persistentes, como: a baixa cobertura dos serviços, as altas tarifas aplicadas para custear os mesmos e a fragilidade institucional existente.

Heller e Castro (2007) e Oliveira, Rezende e Heller (2011) acrescentaram outra constatação acerca desse processo privatizante. Houve uma mudança nos princípios atrelados aos serviços de saneamento: da concepção de saneamento como um direito social para uma visão mercantil, que o concebe como um ambiente propício para acumulação de lucros.

Outra estratégia pensada para reinstitucionalização da política de saneamento também foi adotada durante o primeiro mandato de FHC: A formulação e aprovação da Política Nacional de Saneamento (PNS), em 1995. A PNS foi justificada por estudo do IBGE, elaborado a partir da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios (PNAD). Este estudo reforçou, mais uma vez, a disparidade de cobertura dos SAE nas regiões do Nordeste e Centro-Oeste. (COSTA, 2003; SALLES, 2009)

A adoção da PNS promoveu alterações institucionais profundas já no primeiro mandato de FHC, pois toda a estrutura institucional anterior foi desfeita. O Departamento de Saneamento

da Secretaria de Política Urbana (DS/SEPURB), do Ministério do Planejamento e Orçamento¹²⁸ assumiu a administração da política nacional de saneamento em conjunto com a CEF. CAIXA que já estava na condição de órgão responsável por gerir os recursos financeiros alocados para o saneamento, após o término do BNH. (COSTA, 2003; SALLES, 2009)

Costa (2003) e Salles (2009) deixaram em evidência que a principal mudança nesse contexto foi a política federal¹²⁹ de saneamento não ser, pela primeira vez em toda sua trajetória, comandada por técnicos do campo. Mas sim por economistas e analistas políticos do IPEA, em completo alinhamento com aquilo que era proposto pelo Banco Mundial naquele período. Um fato que se conecta diretamente com o caráter autoritário do próprio paradigma neoliberal de desenvolvimento apontado por Felli (2015), segundo o qual os processos decisórios deveriam ser liderados por técnicos, de preferência economistas, que seriam supostamente neutros. O Estado neoliberal, como bem destacou Felli (2015), pode assim cumprir sua função gestora dentro do circuito de acumulação de capital, reduzindo ao máximo o espaço para politização de suas intervenções.

Aqueles municípios que apresentaram órgãos autônomos dos SAE, também passaram a ser tratados como prestadores de serviços de saneamento elegíveis para captar recursos de programas. Um cenário diferente do PLANASA, período em que os valores eram concentrados para as CESBs. Cabe salientar que este processo não ocorreu por acaso político, pois a adoção do paradigma neoliberal ocorreu concomitantemente ao movimento de redemocratização brasileiro. (SALLES, 2009; SALLUM JR e GOULART, 2016)

Nesse sentido, houve certa convergência entre a agenda neoliberal – que concentrou esforços para atacar o Estado brasileiro e que também buscou o fortalecimento de organizações e governos locais – com a dinâmica de descentralização dos serviços, estimulada diretamente pelo movimento de redemocratização. (SALLUM JR, 1999; JENSON e LEVI, 2013; SALLUM JR e GOULART, 2016)

Jenson e Levi (2013) destacaram a existência de mudanças de escala na política ensejada pelo neoliberalismo. A partir do momento em que este paradigma visa deslegitimar o Estado nacional, ele redistribui poder, na escala internacional, às multinacionais e às organizações multilaterais. Esta redistribuição do poder em favor das organizações internacionais se revelou na importância que o FMI e o Banco Mundial tiveram na implementação dos programas de

¹²⁸ Este departamento foi substituído em janeiro de 1999. E passou a ser chamado de Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, com vínculo direto ao poder executivo. (PARLATORE, 2000)

¹²⁹ A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) não sofreu alterações consideradas relevantes, e continuou desempenhando papel secundário dentro da política de saneamento. (SALLES, 2009, p.55)

ajuste estrutural que passaram a moldar políticas sociais e macroeconômicas de vários governos nacionais (como no caso brasileiro).

Paralelamente a isto, na escala subnacional, o neoliberalismo incitou o empoderamento dos governos locais e das ONGs. Este movimento desencadeou algumas consequências, como o excessivo entusiasmo em torno da suposta capacidade das parcerias com organizações do terceiro setor em prover melhores serviços de bem-estar e a expandir o capital social¹³⁰. A ponto do capital social ser apresentado como um real antídoto para Estados excessivamente intervencionistas, já que comunidades dotadas de elevado capital social seriam plenamente capazes de gerar governos mais democráticos. (JENSON e LEVI, 2013)

Importante ressaltar que, no momento de revisão das metas, o governo federal sugeriu aprofundar a privatização dos SAE. A alocação de recursos para o setor privado aparece como mecanismo oficial de financiamento da PNS pela primeira vez. Para tanto, a União começa a articular, em conjunto com a CEF e o BNDES, fomentos para maior participação da iniciativa privada dentro do campo de saneamento. (SALLES, 2009)

A divisão estabelecida para recursos onerosos e não onerosos foi a seguinte: Os primeiros, oriundos da CEF e do BNDES, seriam alocados para aqueles com capacidade de acesso aos SAE via mercado. Já os recursos da União estariam direcionados para populações que não apresentassem capacidade de pagamento. (SALLES, 2009)

Por determinação do Conselho Nacional de Desestatização (CND), o mesmo BNDES contrataria um estudo para formatar esse redesenho. Este documento apresentaria uma formulação de políticas e critérios necessários para o funcionamento adequado da privatização. Aqui vale ressaltar que quem comanda todo o processo de privatização é o governo federal, ele é o ator que busca construir novos mercados através da atuação de órgãos como o BNDES e a CEF. (PARLATORE, 2000)

Mais medidas foram adotadas neste período em outro órgão importante no desenho institucional do saneamento. A CEF, entidade financiadora dos recursos públicos, passou a ser outro ator a participar ativamente desta tentativa de programa de desestatização. De acordo com Parlatores (2000, p.296), a ela coube o estabelecimento de mais diretrizes para estimular a privatização, tais como:

- a) criação do Escritório Especial de Concessão dos Serviços de Saneamento (EESAN);
- b) mobilização interna para criação de alternativas de financiamento para empresas de saneamento; e c) captação de recursos de organismos multilaterais de crédito para financiar: estudos para concepção de uma nova estrutura reguladora do setor, implementação dessa nova estrutura e as atividades das concessionárias.

¹³⁰ Bebbington *et al* (2006) inclusive reforça sobre como o Banco Mundial adotava um discurso entusiasmado sobre este tema.

CEF e BNDES chegaram até a firmar um convênio de cooperação mútua para estimular participações do setor privado (PSPs), através da criação de um Programa de Fomento à Parceria Público-Privada para a Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (PROPAR). O PROPAR oferecia consultoria para elaboração de projetos que estivessem conectados a uma concessão (parcial ou plena) ao setor privado. (PARLATORE, 2000)

Ademais, o Conselho Curador do FGTS aprovou, no final de 1997, resolução que autorizava a alocação de 10% de recursos do programa Pró-Saneamento (o que significava 140 milhões de reais em 1998) para financiar concessionárias privadas. (PARLATORE, 2000)

E, em 1998, a CEF criou o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP/SAN) e o Programa de Investimento em Concessões Privadas para Prestação de Serviços de Saneamento. O primeiro buscava criar janelas de oportunidades de obras e serviços para concessionárias privadas, com prioridade para aquelas já formatadas no PROPAR. E o segundo já ensaiava uma estrutura de captação de recursos em mercados de capitais, para substituir os empréstimos de instituições públicas. (PARLATORE, 2000)

Cabe observar que essa noção de parceria é elemento fundamental para o paradigma neoliberal, principalmente no que tange a transformar as fronteiras entre público e privado mais fluidas. Jenson e Levi (2013) destacaram que um novo formato de gestão pública foi adotado com a presença do paradigma neoliberal. Neste modelo, o número de funcionários do Estado deve ser reduzido e, em seu lugar, entram em cena os consultores privados, capazes de incutir práticas supostamente empresariais ou de gestão financeira em departamentos governamentais.

Pelo que foi observado por Parlatore (2000), houve uma adaptação deste fenômeno apresentado acima no Brasil. Aqui houve delegação do processo de desestatização para órgãos do governo (BNDES e CEF), sendo que estes apresentavam relações de parceria entre si e com organismos multilaterais. Tudo isto diretamente coordenado pela esfera federal, estrutura agora interessada em alterar o status quo dentro do campo institucional de saneamento, a partir de estratégias insurgentes, via BNDES (PROPAR) e CEF (FCP/SAN), que almejavam maior participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento.

Esse pequeno resumo de ações do governo federal reforça que a intenção era organizar e desenhar toda uma estrutura institucional para concessionárias privadas. A preocupação passava desde o processo de desestatização, até a criação de mecanismos de financiamento que não fossem dependentes do setor público. (PARLATORE, 2000)

O segundo mandato de FHC continuou a seguir orientações do Banco Mundial e ampliou o próprio PMSS. Vale observar que durante os dois mandatos de FHC, este banco

atuou diretamente como ator insurgente ao campo institucional de saneamento – segundo Mahoney e Thelen (2010), trata-se de ator que buscaria alterar o *status quo* construído institucionalmente no campo até então -. Este percurso começou desde o Consenso de Washington e passou a se aprofundar até o ponto em que o banco passou a estabelecer conexões diretas com o BNDES. Jenson e Levi (2013) destacaram que essa maior atuação de organismos multilaterais foi uma característica marcante nas reformas de Estado propostas pelos defensores do paradigma neoliberal.

Em 1999, houve transformação da SEPURB na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU¹³¹/PR), órgão vinculado diretamente à Presidência da República. Medida que ampliava a modernização proposta pelo PMSS, e que estava diretamente associada a proposta gerencial¹³² de administração pública. Com princípios baseados em modernidade e eficiência para atingir a universalização na cobertura dos serviços de saneamento. (PAULA, 2005; SALLES, 2009)

De acordo com Salles (2009, p.56), esta modernização era composta pelos seguintes elementos: Sistema de Informações, parcerias entre agentes privados e públicos e a criação de mecanismos de controle social. Para tanto, três princípios seriam fundamentais: “i) universalização do atendimento, de forma a atender a oferta essencial; ii) participação da União, estados, municípios, prestadores de serviços e usuários; iii) descentralização, como princípio fundamental”.

A projeção de investimentos da PNS para universalizar os SAE trabalhava com cifras na casa dos 42 bilhões de reais. Foram estabelecidas metas anuais, entre 1995 e 2010, para que o objetivo maior fosse alcançado. Com aportes anuais para diminuir os déficits existentes dentro da cobertura dos serviços de saneamento. (SALLES, 2009)

Entretanto, a crise fiscal exterior – gerada tanto pelas crises internacionais nos Tigres Asiáticos e Rússia, quanto pela política econômica, pautada pela liberalização das contas comercial e de capital e pela política de valorização cambial -, presente nos anos de 1997 e 1998, foi um choque externo que gerou resultados imediatos dentro da PNS. Os recursos do FGTS sofreram contingenciamento e as metas passaram por revisão. De acordo com Salles (2009, p.57), o planejamento pensado para o segundo mandato de FHC incluiria três itens que merecem destaque: “(2) elevação da cobertura nacional da coleta de esgotos de 49 % para 57

¹³¹ Agora a secretaria estaria responsável pela coordenação da PNS. Com a adoção de um discurso que buscava criar um ambiente cada vez mais eficiente e moderno para se aproximar da universalização dos SAE. (SALLES, 2009, p.56)

¹³² Aquela que enfatiza a eficiência administrativa e baseada em ajuste estrutural. Com orientações de organismos multilaterais internacionais e participativo apenas a nível de discurso. (PAULA, 2005)

%; 3) elevação do nível nacional de tratamento de esgotos de cerca de 10 % para 30 %; 4) elevação do índice de coleta de esgotos nas cidades com mais de 200 mil habitantes.”

Este item tratou de apresentar estratégias adotadas durante a década de 1990, através dos programas federais de saneamento, para estimular maior participação do setor privado dentro do campo de saneamento. Entretanto, houve outra estratégia de reinstitucionalização que merece destaque: As tentativas de projetos de lei pela Câmara ou pelo Senado (PLC ou PLS). Estas pensadas para promover a instauração de novo marco jurídico para a política nacional de saneamento. (VARGAS e LIMA, 2004; SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Todas as trajetórias destas PLs e a conexão com os diversos atores em disputa serão apresentadas no item a seguir.

3.4 A TRAJETÓRIA DOS PROJETOS DE LEI PARA CONSTRUIR UMA NOVA ORDENAÇÃO INSTITUCIONAL PARA O SANEAMENTO

Em meio a este contexto de influência do paradigma neoliberal, existiram diversas tentativas para se construir uma lei federal sobre o saneamento básico. Esse esforço voltado para superar esse período de “vazio institucional” começou a ocorrer com a tramitação, em 1991, do Projeto de Lei nº53. Este que, em 1993, foi transformado no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº199. (ZVEIBIL, 2003; VARGAS e LIMA, 2004; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014)

O PLC 199/93 buscou reestruturar juridicamente - com criação de novo conselho nacional e fundo para financiar investimentos - a política federal de saneamento. Além de introduzir avanços conceituais como a própria incorporação do termo “saneamento ambiental¹³³” e reconhecer o papel do ente municipal na titularidade dos serviços. (ZVEIBIL, 2003; VARGAS e LIMA, 2004; COSTA e RIBEIRO, 2013)

Esta tentativa pode ser considerada como uma estratégia capitaneada pela ABES e ASSEMAE, as principais lideranças das coalizões estadualistas e municipalistas, respectivamente. Atores subversivos ao campo institucional de saneamento, interessados em propor uma mudança por camadas contrária a qualquer tentativa de privatização ampla na prestação dos serviços de saneamento. (ZVEIBIL, 2003)

O projeto de lei foi fruto de intensos debates com os mais diversos atores da sociedade civil e do campo do saneamento. De acordo com BRITTO (2006, p. 18), “entre 1989 e 1994, estas entidades, juntamente com outros atores da sociedade civil, discutiram longamente a

¹³³ Definição apresentada na introdução.

situação do saneamento no país. Com base nas discussões realizadas foi formulado o Projeto de Lei nº199, de 1993, que propunha uma reorganização do setor.”

O PLC 199/93 foi aprovado tanto na Câmara (em julho de 1993) quanto no Senado (em dezembro de 1994). Mas foi vetado, em 1995, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Veto presidencial que não somente contribuiu para postergar a formulação de um novo quadro normativo para a política de saneamento, como também ajudou a reconfigurar o conflito sobre a titularidade dos serviços. (ZVEIBIL, 2003; VARGAS e LIMA, 2004; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014)

Isto aconteceu por causa da prioridade dada pelo governo FHC ao ajuste fiscal e, portanto, à contenção de despesas públicas. O governo buscava, claramente, a conformação de um Estado regulador, o que exigia a redefinição da trajetória da política federal de saneamento. (ZVEIBIL, 2003; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014)

Esta nova trajetória passava pela reestruturação do PMSS. O programa passou a contar com uma estrutura que era capitaneada pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), e financiada por recursos do OGU, CEF, BNDES e BIRD. O objetivo era financiar consultorias internacionais que ajudassem na construção de um novo marco regulatório e um modelo de reestruturação para as CESBs, um claro exemplo dos arranjos reformistas de viés neoliberal sublinhados por Jenson e Levi (2013).

Uma estratégia utilizada durante os dois mandatos de FHC foi a produção de PLs para tentar assegurar novo marco legal ao saneamento e, conseqüentemente, conseguir a ampla privatização dos SAE. De acordo com o senador Serra (*apud* COSTA e RIBEIRO, 2013, p.477), autor do PL¹³⁴ em questão, a justificativa adotada era a de que

o arcabouço institucional que ora propomos oferece instrumentos adequados para que as ações de saneamento das diversas esferas do governo possam ser exercidas de forma eficiente, permitindo, também, que a execução de tais serviços se torne atrativa para a iniciativa privada, mediante regras estáveis e transparentes para as concessões na área de saneamento.

O elemento-chave neste PL para ampliar a participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento foi baseado na transferência de titularidade dos serviços. O objetivo era alterar o controle da titularidade das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões de entes municipais para estaduais, exatamente para deixar mais atrativos os processos de privatização das CESBs. Além disso, houve indicativo de que a regulação e coordenação da política pública de saneamento seria realizada pela Agência Nacional das Águas (ANA). (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013)

¹³⁴ Esta PL foi conhecida até como “Lei Serra”. Confirmando que o político era um ator subversivo ao campo de saneamento. (BRASIL, 2014)

Embora a proposta sobre a titularidade fosse atraente para a coalizão estadualista, ela era também enxergada com desconfiança pelo nítido interesse da União em privatizar os SAE. Mas vale salientar que foi a concessão de poderes reguladores à ANA que mais desagradou esta coalizão. Principalmente por significar algum grau de subordinação a uma nova instância federal, isto após duas décadas sem qualquer mecanismo federal de regulação ou fiscalização. Já para a coalizão municipalista, o PL sofreu retaliação tanto pela questão da transferência de titularidade quanto pela privatização dos serviços. (VARGAS e LIMA, 2004; SOUSA e COSTA, 2016)

Em uma nova tentativa de dar continuidade ao fracassado PL 266/96, houve envio de um novo projeto para a Câmara dos Deputados, em caráter de urgência: o PL 4147/01. Um projeto que incorporava um conjunto de iniciativas propostas pelo BIRD, sistematizadas em um documento denominado de “Regulação do setor de saneamento no Brasil: prioridades imediatas”. Mais um fato que reforça uma ideia presente em Jenson e Levi (2013), pois o paradigma neoliberal seguiu operando fortemente na reconfiguração das escalas de poder, empoderando as organizações multilaterais na formulação e implementação de políticas como a de saneamento. (VARGAS e LIMA, 2004; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014)

Aqui é importante contextualizar também que este PL obedecia a um conjunto de propostas sugeridas pelo BIRD, dentro de um acordo firmado com o FMI em 1999. Após a privatização de setores como telecomunicações e energia, o Estado deveria ampliar ainda mais fronteiras de acumulação com a abertura do setor de saneamento básico para o capital privado. O que corresponderia a uma moeda de troca, fruto de contrapartida estabelecida para recebimento de empréstimos internacionais, apontados pelo governo como uma medida necessária para combater a crise fiscal¹³⁵. (BRASIL, 2014; SOUA e COSTA, 2016)

Paralelamente a isso, o próprio governo federal buscou limitar a capacidade de financiamento dos bancos públicos e dos municípios. Medidas como a liberação de apenas 17% de recursos do FGTS para projetos aprovados dentro de colegiados estaduais, além da resolução nº2008 do BNDES - que simplesmente vetava ao banco a possibilidade de alocar recursos para segmentos do setor público - e até tentativas de aumentar a burocracia para acessar recursos foram adotadas. (BRASIL, 2014)

A reação ao projeto de lei foi intensa, a ponto de que, neste período, as coalizões estadualistas e municipalistas optassem por se unir para criar a Frente Nacional pelo

¹³⁵ Ocorrida devido a deterioração do resultado primário entre 1995 e 1998. Com déficit público nominal médio de 7% do PIB entre 1995-1998. A redução inflacionária, reflexo da adoção do Plano Real, produziu elevação do déficit público. (OREIRO, 2020)

Saneamento Ambiental (FNSA). Uma coalizão composta por prestadores públicos municipais, movimentos populares, ONGs, sindicatos, entre outros. (SOUSA e COSTA, 2016)

Esse processo pode ser observado como um exemplo de contramovimento Polanyano. Pelo fato de existir uma organização de segmentos que, mesmo com opiniões divergentes sobre outras questões, resolveram se aliar em prol de resistir à modificação dos serviços de saneamento. (SILVER e ARRIGHI, 2014)

Segundo SOUSA (2011, p. 53), a composição inicial da Frente (quadro 11) era a seguinte:

Quadro 11 - Composição Inicial da Frente, segundo natureza da organização dos grupos integrantes

Organizações corporativas e profissionais	Organizações da sociedade civil e movimentos sociais	Organizações de Gestores/Prestadores
FNU/CUT ABES Ordem dos Advogados do Brasil (OAB - Seção Taboão da Serra) FISENGE Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo (SEESP) SENGE- RJ Associação de engenheiros da SABESP (AESABESP) Associação dos Profissionais Universitários da SABESP (APU)	FNRU Central dos Movimentos Populares (CMP) MNLM FASE União Nacional por Moradia Popular (UNMP) Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) POLIS IDEC Água e vida	ASSEMAE AESBE

Fonte: SOUSA (2011, p.44) adaptado de Oliveira Filho (2002)

A coordenação da FNSA foi elaborada pela FNU/CUT. Esta que inclusive indicou o engenheiro Abelardo Oliveira Filho, seu secretário executivo, para ser o presidente da frente. E ela foi capitaneada pela coalizão municipalista, partindo do pressuposto de que os serviços de saneamento deveriam ser tratados como direito fundamental para todos os cidadãos brasileiros. (SOUSA, 2011)

Aqui cabe destacar a participação da ASSEMAE e da FASE nessa coalizão híbrida. Esta última correspondia a organização não-governamental que lutava em prol dos direitos urbanos à moradia, em constante articulação com a FNRU. (SOUSA, 2011)

Com o passar do tempo, a FNSA foi ganhando cada vez mais corpo e se transformando em estrutura mais ampla e plural. Por exemplo, entidades como ABES e parte da FNU passaram a compor e atuar em prol das demandas da frente. Todos os atores se articulavam em torno das seguintes premissas: 1) a vinculação de acesso aos serviços para geração de lucro era equivocada; 2) e o medo do desemprego que seria gerado pelo processo de privatização. (SOUSA, 2011)

Entretanto, também cabe observar que a principal divergência dentro da frente mais uma vez se debruçava sobre a titularidade dos serviços. Isso era evidente, pois a ABES contava com profissionais diretamente ligados a empresas estaduais e até privadas. E parte da FNU aglutinava, de forma majoritária, trabalhadores vinculados às CESBs. (SOUSA, 2011)

3.5 OS PLS 5296/05, 155/05, A LEI NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO E SEU DECRETO REGULAMENTADOR (Nº7217/2010)

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, também pode ser enxergada enquanto choque exógeno ao campo institucional do saneamento¹³⁶. Pois com a vitória de um partido de centro-esquerda houve nova reinstitucionalização da política. Isto se verifica, por exemplo, com a criação do Ministério das Cidades. O mesmo foi elaborado para, de acordo com SNSA (2014, p.75), “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso à moradia, ao saneamento e ao transporte.” (FERNANDES, 2019)

A partir de redesenho institucional que simbolizava a reconstrução de capacidade da União em planejar, este ministério passou a aglutinar as políticas ligadas ao planejamento urbano brasileiro (como habitação, transporte urbano e saneamento ambiental), além da Secretaria Executiva, das Secretarias Nacionais de Saneamento Ambiental (SNSA), Transporte e Mobilidade, Habitação e de Programas Urbanos. O Ministério das Cidades (MCID) passou a exercer liderança institucional na tarefa de propor novo marco jurídico para o saneamento. (BRASIL, 2014; SOUSA e COSTA, 2016)

Vale destacar também, como exemplo de impacto deste choque exógeno ao campo, a nomeação do presidente da FNSA, Abelardo Oliveira Filho, para comandar a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Exemplo de que a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder federal não somente representou posição contrária à privatização, mas também a

¹³⁶ Lula arquivou o PL 4141/2001.

concretização de mudança institucional mais aberta às propostas que compreendiam o saneamento básico enquanto um bem público. (SOUSA, 2011; BRASIL, 2014)

E a própria existência da SNSA passa a inaugurar um novo momento institucional, este que antecede a Lei do Saneamento. Definido como “gestão por programas”, este desenho foi formatado pela secretaria. Ele retirou aquela dispersão entre os órgãos responsáveis por alocar recursos para o saneamento, reestruturando assim programas antigos e inserindo novos a partir de um mesmo arcabouço normativo. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

Entretanto, mesmo em meio a um cenário marcado pela conexão do governo federal com setores que almejavam uma política capaz de garantir o acesso aos serviços pela prestação pública, houve a promulgação da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em 2004. De acordo com Santana e Rodrigues Jr. (2006, p.149), essas parcerias podem ser definidas como “um sistema de contratação de serviços públicos que regula as relações negociais, em contratos de longo prazo, entre o setor público e uma empresa privada ou um consórcio de empresas privadas, visando o fornecimento de serviços públicos”.

Aplicando o funcionamento das PPPs ao saneamento, a Lei nº11079/2004 basicamente garantia condições jurídicas para o avanço do setor privado na prestação dos SAE. Uma medida que destoou completamente de outras observadas para a política de saneamento no início do primeiro mandato de Lula. (BRASIL, 2014)

Outra mudança institucional dentro do saneamento foi a criação, em 2004, do Conselho das Cidades (ConCidades). Essa instância política correspondia, de acordo com BRASIL (2014, p. 75) a

órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar sua execução.

O conselho era composto por membros com mandato de dois anos, sendo por 86 titulares e 86 suplentes. Dos quais, 49 eram representantes titulares de grupos da sociedade civil e 37 dos entes federativos, além de nove observadores que representariam os governos estaduais. Para dar maior transparência e legitimidade às ações do ConCidades, houve a criação das Conferências das Cidades¹³⁷. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

Aqui cabe destacar a presença nas conferências de grupos que se dividiam nas coalizões apresentadas na introdução, como a ABCON e a Associação Brasileira de Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento (ASFAMAS) para representar interesses do setor

¹³⁷ Esta conferência contou, em 2003, com 2,5 mil delegados de todos os estados. (BRASIL, 2014)

privado; a FNU que representava o interesse dos trabalhadores do saneamento; A ASSEMAE, representando o interesse dos serviços públicos municipais; e a ABES que aglutinava interesses de entidades profissionais (engenheiros majoritariamente) e de pesquisadores da academia. O ConCidades era, basicamente, uma arena de disputas sobre os rumos da política pública naquele momento. (BRITTO, 2018)

Além disso, também vale registrar o espaço nas conferências para movimentos sociais como o MNLM e a Central de Movimentos Populares (CMP). Representações que estavam conectados com a defesa da moradia e do saneamento básico. (BRITTO, 2018)

Este percurso de reestruturação institucional foi reforçado quando o MCID resolveu criar o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável por encaminhar um novo marco para a política de saneamento. A proposta foi submetida a diversas audiências e consultas públicas até ser, de fato, encaminhada para a Câmara. (SOUSA e COSTA, 2013)

A pluralidade de interesses envolvidos na formulação do projeto de lei em questão merece destaque, pois de acordo com Sousa e Costa (2013, p.593) “participaram da configuração do novo regime regulatório mais de 320 mil pessoas em 3457 conferências municipais, 27 conferências estaduais e no Distrito Federal, assim como na Conferência Nacional das Cidades de 2003”. (SOUSA, 2011)

Além disso, com apoio direto da FNSA e em meio às reuniões do GTI, dez seminários regionais e um nacional foram realizados com o objetivo de incorporar melhorias ao projeto. Após sua finalização, o texto ainda foi submetido à consulta pública (via internet) e passou por aprovação dos Conselhos Nacionais de Saúde e das Cidades. (SOUSA e COSTA, 2013)

Em 2005, como consequência de todo este percurso, um projeto foi finalmente formalizado e enviado da Casa Civil para a Câmara de Deputados. Uma nova tentativa para tramitação foi iniciada com o PL nº 5296/05. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Importante ressaltar que este PL foi uma tentativa de conciliação dos interesses das coalizões municipais e estaduais: (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016):

- o respeito à titularidade municipal, uma demanda histórica capitaneada pela ASSEMAE;
- prestação em regime de monopólio estatal (uma marca de grupos estadualistas, reivindicada pela ABES);
- concepção mais abrangente sobre as dimensões dos serviços de saneamento básico (contemplando além de abastecimento de água e esgotamento sanitário, modalidades

como drenagem urbana e resíduos sólidos). Demanda defendida tanto por municipalistas quanto estadualistas;

- a existência mecanismos de controle social atuantes. Com participação ativa de órgãos colegiados dentro da formulação, implementação e fiscalização dos serviços;
- fundos municipais e estaduais visando a universalização, no lugar do mecanismo de subsídios cruzados;
- Criação de agências reguladoras e a obrigatoriedade de existência de planos municipais e estaduais de saneamento. Uma composição híbrida entre referências apresentadas no PMSS (Governos FHC) e o reforço de maior participação do Estado dentro do planejamento das políticas públicas (Governos Lula);
- a criação do Sistema Nacional de Saneamento (SISNASA), estrutura que subordinaria as ações de prestadoras e as normas a diretrizes federais;
- e a clara confirmação do saneamento enquanto direito social de responsabilidade federal.

As negociações continuaram após formalização do PL e envolveram diversos setores. Desde aqueles que defendiam a titularidade dos serviços de saneamento para os entes estaduais, passando por defensores da privatização dos serviços e até quem tinha interesse em manter o modelo construído nos tempos de PLANASA. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

O reflexo destas intensas negociações se revelou na quantidade de emendas que o projeto sofreu. Foram 862 emendas, a maioria composta por interesses de grupos estadualistas, que questionaram a titularidade dos municípios (o artigo que tratava da titularidade, por exemplo, sofreu 63 emendas), os órgãos colegiados com natureza deliberativa e os fundos federativos voltados para universalizar os serviços. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Outro ponto de grande questionamento e que merece destaque diz respeito a criação de um Sistema Nacional de Saneamento (SISNASA). O objetivo do governo federal era instaurar uma política pública de saneamento com subordinação dos prestadores à União (tanto através de normas quanto de mecanismos de financiamento). (SOUSA e COSTA, 2013; FELLI, 2015; SOUSA e COSTA, 2016)

Outra inovação questionada pelos estadualistas foi a criação dos fundos federativos na política de saneamento. Vale ressaltar que com o mecanismo de subsídio cruzado, todas as receitas da prestação seriam recolhidas, centralizadas dentro das companhias estaduais e alocadas segundo os gestores dessas empresas. (SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA,

2016) Nesse sentido, a adoção dos fundos contestava o poder decisório das companhias estaduais, na medida em que a alocação destes recursos seria discutida, de forma mais democrática, dentro de arenas legislativas. Tal tentativa de estimular o debate público também seguia na contramão das proposições neoliberais. (FELLI, 2015; SOUSA e COSTA, 2016)

A existência de órgãos colegiados com capacidade para formular, implantar e fiscalizar os serviços de saneamento também seria outra adição bastante relevante do PL. A busca pela formação de conselhos com maior poder decisório, contrariando o predomínio histórico dos conselhos consultivos na política (conforme foi verificado no PLANASA), visava, sobretudo, ampliar mecanismos de controle social (dentro de espaços plenamente democráticos) para discutir possíveis implementações no desenho institucional na política de saneamento. E assim como a questão dos fundos federativos, esta inovação incomodou muito os grupos estadualistas. (SOUSA e COSTA, 2016)

O controle social se tratava de uma proposta de administração pública societal. De acordo com Paula (2005, 41), o modelo de gestão societal “ênfatisa a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma da gestão”. A elaboração de estruturas e canais capazes de viabilizar a participação popular na gestão dos serviços de saneamento era algo que incomodava as CESBs, principalmente, por terem experimentado décadas sem qualquer tipo de controle social no PLANASA. (PAULA, 2015)

As discussões sobre possíveis alterações no PL ganharam espaço na mídia. Uma notícia encontrada no site do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE), reforça o impacto de substitutivos¹³⁸ no PL 5296/05. Na prática, isto corresponderia a perda da titularidade municipal para os estados, em caso de entes municipais localizados dentro de regiões metropolitanas. (PL..., 2006)

De acordo com a notícia, este cenário representaria uma distorção de todas as discussões estabelecidas até então. Isto pode ser observado no seguinte trecho: (PL..., 2006)

Para a ASSEMAE e para a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, o substitutivo do relator distorce completamente o projeto de lei de autoria do Executivo. O substitutivo retroage no tempo e busca ressuscitar propostas que já foram anteriormente derrotadas pela sociedade. Pode ser considerado uma reedição do PL 4147/2000, porque busca retirar dos municípios a autonomia para a gestão do saneamento”, declara o coordenador da Frente e presidente da ASSEMAE, Silvano Silvério da Costa.

¹³⁸ Presente em parecer do relator Júlio Lopes. E que foi divulgado no dia 16 de dezembro de 2006, sem apresentação para todos os agentes envolvidos nas discussões deste projeto de lei. (PL..., 2006)

Os principais pontos de discussão entre as agendas estadualistas e municipalistas estão presentes no quadro 12:

Quadro 12 – Principais pontos de dissenso entre os municipalistas e os estadualistas na proposta de regulação do saneamento pelo governo

Itens de dissenso	Agenda estadualista	Agenda municipalista
Titularidade	Estadual, nas regiões metropolitanas	Municipal
Sisnasa	Contrário	Favorável
Financiamento da universalização	Subsídios cruzados	Fundos federativos
Órgãos colegiados de controle social	Facultativos e estritamente consultivos	Obrigatórios e fortalecidos em todos os níveis da federação

Fonte: SOUSA e COSTA (2016, p.630)

Estadualistas e municipalistas não chegaram a um consenso. A ponto da primeira coalizão preparar um novo projeto em paralelo dentro do Senado, buscando assegurar todos os seus interesses. Vale ressaltar que o Senado é, por princípio, a casa de representação dos governadores, e talvez isto seja uma explicação para compreender este movimento. (SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Um estudo de Neiva e Soares (2013) buscou avaliar a relevância dessa conexão direta e possível influência de governadores sobre os senadores entre os anos de 1989 e 2008. A conclusão deste trabalho foi de que essa influência não foi expressiva no período, talvez por uma ausência na capacidade de coordenação entre eles, alguma força que fosse capaz de centralizar e organizar interesses diversos dentro de uma mesma ação coletiva.

Entretanto, no contexto da reforma do campo do saneamento, a capacidade de articulação dos interesses estaduais no Senado parece ter se verificado, principalmente, por causa da atuação de entidades aglutinadoras como a AESBE. Estas foram responsáveis por coordenar o andamento do novo PL, com um texto que atenderia aos interesses estaduais. (SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016).

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 155/05, estruturado dentro do Fórum de Secretários Estaduais de Saneamento e pela AESBE, foi um claro exemplo desta organização e coordenação de interesses dos estados no Senado. O projeto foi aprovado de forma unânime em duas comissões do Senado Federal e já estava em fase final de tramitação dentro de uma terceira comissão da mesma casa. Esta última tratava, exclusivamente, sobre o tema de infraestrutura. (SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016).

Segundo Sousa e Costa (2013), este texto atendia aos interesses estadualistas e alguns itens merecem destaque, tais como:

- Restrição de abrangência das modalidades de saneamento básico apenas a abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- Proteção dos investimentos já efetuados pelas companhias estaduais, a partir da valorização de sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;
- Inexistência de medidas voltadas para resguardar o consumidor;
- Ausência de mecanismos de controle social;
- Permissão para que os planos municipais de saneamento fossem produzidos pelas próprias prestadoras de serviço;
- Ausência de menções aos fundos para financiamento e do SISNASA;

Esse projeto se tratava de uma antítese ao PL 5296/05. E a agilidade maior na tramitação do PLS 155/05 representava uma provável derrota para o governo federal (e conseqüentemente também para a coalizão de defesa municipalista). (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Uma matéria publicada no site Congresso em Foco, relatou que o PL 155/05 somente foi aprovado dentro da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle, após pactuação para apresentar o mesmo em audiência pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), que iria contar com especialistas do campo. (COMISSÃO..., 2006; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016).

A FNSA, ao observar este cenário, buscou se articular e pressionar para a criação de uma Comissão Mista (entre deputados e senadores), com o objetivo de estabelecer uma fusão entre os dois projetos. A solução para os principais pontos de dissenso – abrangência de modalidades, a titularidade, o SISNASA, a atuação de órgãos colegiados e o financiamento para o fundo – foi adiada para uma futura arena decisória. (SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Cabe observar que a maioria parlamentar que estava dentro da Comissão Mista não apoiava os posicionamentos da FNSA. Embora a articulação dos estadualistas, via Senado, tivesse desequilibrado o jogo de forças em favor destes, a FNSA¹³⁹ e o MCID conseguiram pressionar e costurar um projeto substitutivo ao PLS. (SOUSA e COSTA, 2013)

¹³⁹ Cabe observar que este foi o último esforço da FNSA, pois esta foi completamente dissolvida justamente pelo grau cada vez maior de divergências entre grupos estadualistas e municipalistas, principalmente no tema titularidade dos serviços (voltando ao cenário construído nos tempos de PLANASA).

No caso, a opção foi o PL do relator Julio Lopes (PP/RJ), um projeto aprovado dentro da comissão e posteriormente no senado. O texto favorecia interesses estadualistas, ao não inserir temas como o SISNASA, dos fundos federativos e manter alguma indefinição sobre a titularidade dos serviços de saneamento. O projeto foi renomeado para nº7361/06, aprovado no mês de dezembro de 2006 e sancionado pelo então presidente Lula em 5 de janeiro de 2007. (SOUSA e COSTA, 2013)

A notícia intitulada “Câmara aprova garantia de ampliação do saneamento”, presente no site da Câmara dos Deputados, reforçou a dificuldade que foi a transformação do PL em lei definitiva. Somente após dois anos de diálogos, conflitos e emendas foi instaurada a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) – 11455/07. (CÂMARA..., 2006; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Posteriormente, a notícia “Marco regulatório para o saneamento é aprovado”, retirada do site da Confederação dos Municípios, reforça o percurso complexo enfrentado pelo debate até a lei do saneamento. (MARCO..., 2006)

O quadro 13 permite observar o cenário após a redação da lei do saneamento completamente finalizada. Litígios sobre a titularidade foram encaminhados ao STF e isto significou uma nova vida para contratos municipais de concessão junto às companhias estaduais. (SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

O veto à criação do SISNISA foi outra importante vitória para os estadualistas, pois conseguiram evitar a subordinação de ações destas companhias à ANA e reforçar uma dependência de trajetória verificada desde a ditadura militar. Mantendo, assim, uma autonomia experimentada por estados e suas companhias desde o fim do PLANASA. (PIERSON, 2000; SOUSA e COSTA, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Quadro 13 – Propostas contempladas ou vetadas na Lei do Saneamento e seus beneficiários

Proposta original do governo, apoiada pela FNSA (PL 5296/05)	Lei Aprovada (11.455/07)	Principal beneficiário
Favorecimento da titularidade municipal	Indefinido, à espera do STF	Estadualistas
Criação do Sisnasa	Vetado	Estadualistas
Financiamento por fundo setorial	Vetado	Estadualistas
Conselhos colegiados e deliberativos de controle social	Vetado	Estadualistas

Fonte: SOUSA, COSTA (2016, p.630)

Nesse sentido, ficaram de fora da LNSB instrumentos de política relevantes, dentre eles: os compromissos pactuados pela mesma sobre a compreensão de que salubridade ambiental é também direito social; os fundos federativos para universalização em substituição aos subsídios cruzados; a existência obrigatória e não apenas consultiva dos órgãos colegiados; e a criação do SISNASA. (COSTA, RIBEIRO, 2013; HELLER *et al*, 2013; SOUSA e COSTA, 2013).

Apesar das derrotas para a coalizão municipalista, a LNSB contribuiu com importantes aspectos para a política de saneamento, tais como: a presença das modalidades de manejo de resíduos sólidos¹⁴⁰ e de águas pluviais enquanto serviços de saneamento; a separação entre a prestação dos serviços e a gestão política do saneamento (com um planejamento pautado por elaboração municipal); e investimentos de ordem federal (recursos não onerosos oferecidos de acordo com desempenhos mínimos dos prestadores, prezando por sua eficiência e eficácia). (BRASIL, 2007, arts. 3 e 50; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA, e COSTA, 2013)

Vale reforçar também a presença de norma que direcionava, para o titular dos serviços de saneamento, a competência para elaborar o plano de saneamento básico (tarefa indelegável). E a possibilidade de delegar a fiscalização, a regulação e a prestação dos serviços para situações que envolvam consórcios públicos (Lei nº11107/2005). (BRASIL, 2007; BRASIL, 2014).

A União seguiu, em conformidade com a própria CF1988, com a atribuição de definir as diretrizes da política de saneamento. De acordo com BRASIL (2007, art.48) e BRASIL (2014), caberia ao ente a garantia da

promoção da equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável; a eficiência e a eficácia; a melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; a colaboração para o desenvolvimento urbano e regional.

Além disso, vale destacar que também caberia à União, desde que coordenado pelo Ministério das Cidades, a elaboração do PNSB. Segundo BRASIL (2007, art.48), trata-se de plano que precisaria conter elementos como “a proposição de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da Política Federal”.

No que tange a gestão dos serviços, a lei do saneamento somada ao seu decreto regulamentador (nº7217/2010) contribuíram para uma redefinição normativa. Ela foi baseada em cinco princípios fundamentais: planejamento, prestação, regulação, fiscalização e controle

¹⁴⁰ Apesar de ter se tratado em algum momento que a ampliação da abrangência de modalidades no escopo dos serviços de saneamento também era um embate entre grupos estadualistas e municipalistas SOUSA e COSTA (2013, p.595) apontaram que isto não afetaria em nada as companhias estaduais. Até porque os serviços de resíduos sólidos e drenagem são promovidos pelos municípios, algo que não iria afetar as atividades já desenvolvidas por CESBs.

social. Além das formas de delegação: o contrato de programa no caso de delegação da prestação para operadores públicos; e o contrato de concessão (com a obrigatoriedade de licitação) para casos de delegação para operadores privados. (COSTA e RIBEIRO, 2013; BRITTO, 2018)

Este capítulo apresenta uma trajetória que evidencia a ascensão (durante a década de 1990, especialmente nos mandatos de FHC) e queda de apelo do projeto para ampla privatização dos serviços de saneamento. Através de articulações diretas entre o poder executivo brasileiro e organismos multilaterais, diversas tentativas para implementar uma ampla participação do setor privado foram realizadas. Entretanto, o que foi conquistado mesmo foi apenas a parcial privatização de algumas Cesbs e reprovações seguidas de PLs, tudo isso a partir de uma ampla frente de resistência coordenada pelas coalizões de defesa municipalistas e estadualistas. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; BRITTO, 2018)

Esta diminuição de apelo ao projeto privatista ocorreu já no início do primeiro mandato de Lula, com a retomada inicial de valorização do planejamento público para o campo institucional de saneamento. A partir desse momento novos embates foram construídos, visando a construção de uma nova lei do saneamento. Exatamente nesse momento nota-se que a coalizão estadualista fez valer o seu fortalecimento institucional dentro do saneamento desde o PLANASA, produzindo articulações no legislativo federal para que as demandas de movimentos populares e da coalizão municipalista fossem vetadas na LNSB. (COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2013; BRITTO, 2018)

Cabe salientar também que esta proposta privatizante voltou a ganhar nova força menos de uma década depois após a promulgação da LNSB. Nesse sentido, o próximo capítulo irá se debruçar sobre a volta da privatização dos serviços de saneamento ao centro da agenda pública. Ao fazê-lo, analisaremos o contexto institucional em que foi criada a ABCON e como essa associação empresarial passou a ser um ator chave para a conformação de um marco institucional do saneamento mais favorável às privatizações. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

4. A COALIZÃO PRIVATISTA E O AVANÇO DA AGENDA NEOLIBERAL NO SANEAMENTO (1990-2020): O PAPEL DA ABCON NOS EMBATES PELA SUPERAÇÃO DAS RESISTÊNCIAS À PRIVATIZAÇÃO

4.1 A DÉCADA DE 1990 – AS IDEIAS E OS INTERESSES NA PRIVATIZAÇÃO DOS SAE NO BRASIL

Para compreender os embates em torno da privatização dos SAE é necessário identificar e analisar os interesses e as ideias que os permeiam. Um primeiro passo nesta direção exige a análise dos argumentos dos especialistas no campo. Isto porque os especialistas têm um papel fundamental nas políticas públicas, pois emprestam seu conhecimento técnico ao debate, legitimando-o. Ou seja, com eles, o debate deixa de ser mediado apenas por crenças políticas, que surgem dada às nossas experiências no mundo, de caráter cultural, comunitário e familiar. Com isto, não pretendemos afirmar a neutralidade do conhecimento técnico, mas sim a sua especificidade, dado que este molda, por meio de técnicas e informações científicas, os posicionamentos políticos e os interesses deles provenientes (ERBER, 2011).

Castro (2005; 2007; 2008; 2016) apontou que, durante a década de 1990, emergiu uma nova visão hegemônica sobre o formato de políticas voltadas a superar o déficit de cobertura dos SAE. Este modelo, impulsionado por Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) como BID e BIRD, foi direcionado, principalmente, para países em desenvolvimento (como a Argentina e o Brasil). Ele foi definido por Castro (2007;2008) como a ampliação de participação do setor privado¹⁴¹ (PSP).

Essa nova visão institucional foi impulsionada pela adoção de uma estratégia neoliberal. Engajados em reduzir consideravelmente a participação do setor público na organização ou na prestação dos SAE, os atores favoráveis ao neoliberalismo – leia-se as IFIs, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as empresas ligadas ao saneamento e até acadêmicos – lutaram para legitimar o argumento de que o investimento público sozinho não seria capaz de universalizar os serviços de saneamento. (CASTRO, 2005; CASTRO, 2007; CASTRO, 2008; CASTRO, 2016)

A justificativa defendida pelo Banco Mundial (1998 apud Castro (2007, 2008, 2016) era a de que a PSP seria a melhor opção para o financiamento dos SAE e, conseqüentemente, para

¹⁴¹ De acordo com Castro (2005, 2007, 2008, 2016), a PSP trata-se de conceito mais amplo que a privatização em si. O autor destaca que existiram outras formas de atuação das empresas privadas (como contratos de serviço ou concessões), para além do controle da prestação dos serviços. Nesse sentido, a privatização – transferência de propriedade sobre ativos públicos para o setor privado - seria um exemplo da PSP pelo mundo.

reduzir a desigualdade social no mundo. Ao invocar a convergência entre os interesses particulares, das empresas que viam no saneamento uma nova frente de acumulação, e o interesse universal, das populações em acessar serviços de saneamento, o BM buscava a construção de um discurso capaz de alcançar a hegemonia no campo do saneamento, isto é, um discurso que produzisse o consentimento das sociedades e de seus governos aos interesses empresariais (GRAMSCI, 2007)

O mesmo tipo de estratégia pode ser observado no estudo de Balen (2006, p.4), no qual o autor colocou a PSP como uma ferramenta “para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, [e] para contribuir ativamente para a justiça social em todo o mundo.” (BANCO MUNDIAL, 1998)

Esse movimento em favor da PSP não considerou, por exemplo, evidências históricas observadas até mesmo em países desenvolvidos, como a França (Paris), a Alemanha (Berlim) e os EUA (Atlanta e Indianápolis). As experiências desses países nos revelam os problemas decorrentes da privatização dos serviços de saneamento, como as dificuldades enfrentadas no avanço da cobertura e a elevação das tarifas. Neste sentido, o desenho institucional de viés neoliberal carece de experiências bem-sucedidas em saneamento para justificar sua implementação. (CASTRO, 2007; KISHIMOTO, LOBINA e PETITJEAN, 2015). Logo, o silêncio sobre as experiências malsucedidas de privatização parece somar-se à estratégia de universalização de interesses particulares no processo de desconstrução da ideia de saneamento enquanto bem público. (GRAMSCI, 2007)

Esmiuçamos a seguir algumas divergências existentes entre as propostas que visam a maior participação do setor privado no campo institucional do saneamento e aquelas que compreendem o mesmo enquanto um bem público a ser provisionado pelo Estado. (CASTRO, 2005; CASTRO, 2007; CASTRO, 2016)

Na vertente favorável à PSP, Parlatore (2000) e Turolla (2002) identificaram justificativas para a privatização através de alguns problemas na prestação pública de serviços dos SAE. Sendo elas: a priorização na produção de água, com enfoque na ampliação da produtividade, deixando de lado a redução das perdas e a busca por melhorias na distribuição dos recursos hídricos; atuação deficiente no aspecto comercial, principalmente, no que tange ao cadastro de usuários, às medições de consumo e às estruturas tarifárias adequadas; dificuldades no atendimento aos usuários, exemplificada pela demora do retorno a solicitações de serviços; aumento considerável do quadro de trabalhadores, devido ao uso político das CESBs; atrasos em situações que demandariam atualizações tecnológicas e gerenciais na prestação dos

serviços; e o pouco cuidado com as redes e sistemas de esgoto, algo que pode gerar problemas de saúde e poluição de recursos hídricos.

Já os estudos de Castro (2007;2008;2016) e Vargas e Lima (2004) visam reforçar que os argumentos em prol da mercantilização dos SAE buscam, sobretudo, legitimar os serviços de saneamento enquanto uma frente acumulação de capital em detrimento de qualquer direito social atrelado aos serviços de saneamento. Inicialmente, houve uma aceitação praticamente acrítica do desenho institucional neoliberal em diversos países – como no caso da Argentina, México e Colômbia -, como se verificou na América Latina. Em casos como o brasileiro, não obstante as resistências à privatização, as crises institucionais e financeiras na administração pública do saneamento contribuíram para estimular as PSPs.

Oliveira e Lima (2015) destacaram, por exemplo, que no final da década de 1980 houve desmantelamento da política federal de saneamento. Exemplificada pela extinção do BNH, aquele que era o principal órgão responsável por financiar esta política. (CASTRO, 2005; CASTRO, 2007; CASTRO, 2008; CASTRO, 2016)

O fim do BNH tem conexão direta com a turbulência econômica vivida naquele período, o que levou a um esgotamento das fontes de financiamento públicas existentes até então. Ademais, a chegada de Collor ao poder executivo brasileiro foi carregada por um discurso baseado em pilares neoliberais: a adoção de medidas que fossem capazes de viabilizar um Estado mínimo e a intensa crítica ao funcionalismo público brasileiro. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010)

Reformas administrativas foram adotadas e promoveram uma intensa instabilidade dentro da execução da política federal de saneamento. Com a migração da execução da política para o MAS e a redução de alocação de recursos do FGTS para serviços sanitários. Além disso, foram criados programas como PRONURB, PROSEGE e PROSANEAR que receberiam recursos de organismos multilaterais e representavam tentativas para focalização da política de saneamento dentro do espectro da população mais empobrecida. (SALLES, 2009; BRASIL, 2014)

A partir de uma estratégia de atração dos investimentos privados, as dívidas das companhias estaduais foram assumidas pelos estados durante o governo Collor e renegociadas com a União, o que promoveu a organização financeira das empresas. Já no governo de FHC, buscou-se aumentar a rentabilidade das CESBs, igualmente, para torná-las mais atrativas aos investidores. (TUROLLA, 2002; REZENDE e HELLER, 2008; OLIVEIRA e LIMA, 2015). Este processo de saneamento financeiro das CESBs abriria, então, a possibilidade de torná-las uma fronteira para a valorização do capital.

Ademais, existiu nova modificação institucional sobre o órgão responsável pela política federal de saneamento, que passou à responsabilidade da Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB, do Ministério de Planejamento e Orçamento - MPO). Esta secretaria passou a contemplar o departamento de saneamento, responsável pela coordenação da PNS. (TUROLLA, 2002; ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009)

Foi identificado que o DS/SEPURB, desde a sua origem, já produzia variados documentos¹⁴² que indicavam a busca de um novo desenho institucional para o saneamento. Segundo Parlatore (2000, p.288), estas produções institucionais trabalhavam com discussões, análises e prognósticos sobre os seguintes temas: “a) problemas enfrentados pelo setor; b) planejamento e implementação de programas de financiamento do setor público; e c) desenvolvimento institucional dos organismos operadores do setor”.

Esse movimento gerou algum efeito durante a reta final da década de 1990. Parlatore (2000) destacou que, durante o exercício de 1996, foram identificadas melhorias de desempenho das CESBs. Isso ocorreu devido a instauração de programas de ajuste dessas administrações, além de ações de desenvolvimento institucional por parte das companhias. Lembrando que essas iniciativas eram praticamente obrigatórias às CESBs, até porque essa organização interna era considerada como necessária para obtenção de recursos junto ao FGTS.

Além disso, cabe destacar o apoio financeiro do ente federal aos estados para criar estruturas estaduais de regulação dos serviços. Após 25 anos sem submeterem-se a qualquer forma de regulação, as companhias resolveram, mesmo que a contragosto, atender essa exigência da União. Afinal, havia um temor em relação ao processo de privatização. (PARLATORE, 2000; ZVEIBIL, 2003; SOUSA, 2011)

Entretanto, mesmo com um panorama marcado por uma evolução administrativa das CESBs, o ente federal passa a introduzir um novo argumento em favor das PSPs. De acordo com Parlatore (2000), o DS/SEPURB estimava que seria necessário um montante de investimentos na ordem dos quarenta bilhões de reais (nos próximos quinze anos) para universalizar o acesso aos SAE.

Naquele momento, tal montante corresponderia a um aporte anual médio de aproximadamente três bilhões de reais/ano. Sendo que o FGTS alocara, em média, cerca de 700 milhões por ano, entre 1970 e 1996, e dificilmente conseguiria aumentar esse valor. Ademais, a projeção de participação com recursos não-onerosos – a fundo perdido, fruto de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) – continuaria na faixa dos 300 milhões de reais/ano. Isto

¹⁴² Publicações do DS/SEPURB presentes na série “Modernização do Setor de Saneamento”, organizada pelo IPEA entre 1995 e 1998. (PARLATORE, 2000)

resultaria na necessidade de aportes adicionais no valor de 2 bilhões de reais, que não poderiam ser obtidos junto ao setor público. (PARLATORE, 2000)

Dessa forma que o argumento para aporte de capital privado foi costurado. Parlatore (2000) registrou que, mediante este contexto, uma boa alternativa seria obter recursos através da atração do setor privado à prestação dos SAE. E essa ideia começou a receber apoio de políticos e até de administradores públicos. Mas cabe também ressaltar que, naquele mesmo período, associações como a AESBE e a ASSEMAE passaram a criar resistências contra qualquer proposta privatizante.

Cumprir observar que todo este processo tem início na lei 8987/1995, a lei das concessões. Mas, mesmo com toda essa estruturação institucional, a PSP ocorreu de forma tímida durante os mandatos de FHC. Até meados dos anos 2000, Parlatore (2000) identificou apenas 20 casos de participação privada dentro dos SAE, o que correspondia a 32 municípios brasileiros.

Isto deixa em evidência os efeitos a força dos movimentos de resistência ensejados pelas coalizões municipalistas e estadualistas no campo institucional do saneamento. O que demandou também a criação de uma associação capaz de aglutinar os interesses desses entes privados, para fazer frente à organização de atores como ASSEMAE, AESBE e ABES. Nesse sentido, em agosto de 1996, houve a criação da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto, a ABCON. (PARLATORE, 2000)

Cabe observar que a ABCON nasceu nesse contexto de tentativas de redesenho institucional por parte do governo federal. Uma associação conformada a partir de uma coalizão de atores privados que compartilhavam crenças e interesses e, a partir deles, almejavam facilitar a maior participação do setor privado na prestação de serviços de saneamento. Pelo menos até o final dos governos FHC, a ABCON estava completamente conectada à visão institucional do governo federal e, em algum grau, pode ter se beneficiado das mudanças institucionais realizadas. Principalmente por encontrar ambiente institucional que buscava estimular a participação de empresas privadas (parcialmente ou totalmente) na prestação de serviços sanitários. (PARLATORE, 2000)

4.2 A ABCON – SUA MISSÃO, SEUS INTERESSES, ATIVIDADES, ARTICULAÇÕES E POSICIONAMENTOS RECENTES

4.2.1 A MISSÃO, OS INTERESSES, AS ATIVIDADES E ARTICULAÇÕES DA ABCON

No esteio das narrativas sobre a privatização, a ABCON foi criada em agosto de 1996. Ela é uma associação que aglutina e defende os interesses de empresas privadas¹⁴³ prestadoras¹⁴⁴ dos SAE. De acordo com o site da associação, a sua missão consiste em dar suporte para a sociedade e o poder público para assegurar acesso - às gerações atuais e vindouras - aos serviços de saneamento de forma eficiente. Um discurso que mais uma vez retoma a estratégia de legitimação de interesses particulares enquanto interesses universais. (ABCON, 2021)

A descrição da missão se conecta diretamente à visão apresentada pelo Banco Mundial (CASTRO, 2007; 2008; 2016). O argumento central aqui é o de que a suposta eficiência inerente ao setor privado seria a solução para atingir a universalização dos serviços de saneamento, de forma a contribuir na redução de desigualdades sociais existentes. Uma estratégia estritamente voltada para buscar legitimação coletiva de interesses particulares da associação e de suas empresas afiliadas.

A ABCON¹⁴⁵ visa legitimar-se publicamente como a principal voz dos atores privados no campo de saneamento. Logo, a organização atua, principalmente, em duas frentes: uma para aglutinar segmentos e se transformar em porta-voz de seus interesses no saneamento e a outra para fazer avançar a mercantilização dos SAE. (ZVEIBIL, 2003; SALES, 2009; SOUSA, 2011)

De acordo com o site da ABCON (2021), seus valores correspondem a elementos como integridade, transparência, cooperação, gestão sustentável dos recursos existentes e compromisso com o saneamento básico. Princípios já destacados por Parlatore (2000) como estratégias técnicas para demonstrar como uma empresa privada pode ser mais eficiente e transparente do que uma CESB. Argumentos que são utilizados até hoje para ressaltar possíveis vantagens da participação de empresas privadas na prestação dos SAE. (CASTRO, 2007; CASTRO, 2008)

Além disso, a ABCON (2021, sem paginação) destacou oito principais atividades que definem sua atuação e sentido de existência, sendo elas:

representar o segmento privado junto aos poderes constituídos, à sociedade civil organizada e aos meios de comunicação; incentivar a participação das empresas privadas no desenvolvimento e na universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do país; promover o intercâmbio de experiências, ideias e soluções de problemas comuns de seus associados; diligenciar no sentido do aperfeiçoamento do marco legal e normativo do setor, de forma a garantir a segurança jurídica e a isonomia competitiva; defender os associados judicial e

¹⁴³ De acordo com o SNIS, em 2019, apenas 7% das prestadoras que operaram serviços de saneamento no Brasil eram privadas. Elas correspondem a 33% do total de recursos investidos no mesmo ano. (SNIS, 2019)

¹⁴⁴ 14 Holdings e mais de 120 concessionárias. (ABCON, 2021)

¹⁴⁵ Aqui vale destacar que a associação tem origem bastante recente quando comparada a associações como ABES e ASSEMAE.

extrajudicialmente, na defesa dos direitos relacionados aos objetivos da entidade; congregar, coordenar e apoiar empresas do setor para o mais democrático e amplo desenvolvimento socioeconômico do país; organizar ações conjuntas de seus associados para permanente intercâmbio de experiências, ideias e soluções de problemas comuns; apoiar realizações de natureza técnica, social, cultural e econômica;

Estas atividades estão inseridas dentro de um Código de Conduta e Governança da própria ABCON. Criado não somente para organizar suas atividades enquanto associação, mas também para o tratamento das empresas associadas com isonomia, equidade e imparcialidade, de forma a estimular a atuação das mesmas nos princípios da livre iniciativa e da concorrência. (ABCON, 2021)

Esta última frase merece uma análise especial. Segundo a retórica neoliberal, as liberdades para empreender e concorrer são dois dos maiores benefícios do sistema capitalista. Dentro do campo de saneamento, isto se revela no argumento de que a entrada de empresas privadas na concorrência pela prestação dos serviços, até então fechados às prestadoras públicas, os tornaria mais eficientes. (OLIVEIRA, HELLER e REZENDE, 2011; BRITTO e REZENDE, 2017; ABCON, 2021). Mas, curiosamente, o mesmo capitalismo neoliberal que prega o discurso da concorrência entre empresas, caracteriza-se pela conformação de grandes monopólios. Assim, a dinâmica de concentração de capitais, favorecida pelas reformas neoliberais, se consolida sob o manto ideológico da defesa da concorrência. Uma ironia identificada por Dowbor (2017) ao relatar que cerca de 40% do controle sobre o valor econômico de empresas transnacionais está nas mãos de um grupo composto por 147 empresas, especialmente instituições financeiras como a JP Morgan Chase&CO, o Barclays Bank e o Goldman Sachs.

A Associação conta com uma estrutura composta por três conselhos: o de administração, o fiscal e o técnico. O primeiro conta com uma presidente e oito vices, já o segundo apresenta um presidente e dois conselheiros. O mais interessante é observar a pluralidade de áreas do setor privado presentes nesses conselhos, o que evidencia a capilaridade da associação dentro de empresas privadas diretamente ligadas ao saneamento. Existem membros dos conselhos que atuam na BRK Ambiental¹⁴⁶, na AEGEA¹⁴⁷, no grupo Águas do Brasil¹⁴⁸ (Saneamento

¹⁴⁶ Importante empresa privada de saneamento, atuante em mais de 100 municípios brasileiros. (BRK AMBIENTAL, 2021)

¹⁴⁷ Empresa privada de saneamento, atuante em mais de 153 municípios brasileiros. (AEGEA, 2021)

¹⁴⁸ Grupo que possui 13 Concessionárias, dentro de 15 municípios brasileiros (ÁGUAS DO BRASIL, 2021)

Ambiental Águas do Brasil - SAAB), na Iguá saneamento¹⁴⁹, na Aviva Ambiental¹⁵⁰, na Terracom Construções¹⁵¹, entre outros.

É importante destacar a conexão da associação com atores como a Confederação Nacional da Indústria¹⁵² (CNI) e o Instituto Trata Brasil¹⁵³, na elaboração ou divulgação de estudos como “Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional”. Este estudo, produzido pela CNI, em 2018, foi pensado não somente para reforçar argumentos favoráveis à maior participação da iniciativa privada, mas também para tentar desmistificar argumentos desfavoráveis à atuação do setor privado, como o valor elevado das tarifas e o interesse somente por grandes municípios (devido a rentabilidade atrelada aos serviços dos mesmos). (CNI, 2018)

Estudos como este são divulgados pelo Instituto Trata Brasil em seu site. De acordo com Britto (2018), esta organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP¹⁵⁴) apresenta conexões com diversas empresas privadas ligadas aos serviços de saneamento, tais como: Amanco, Coca cola Brasil, Pam Saint Goban, Tigre, entre outros. Não obstante o fato de utilizar dados secundários em suas publicações, o Trata Brasil ganhou notoriedade frente à mídia brasileira como produtor de estudos supostamente qualificados.

A ABCON também se articula diretamente com as empresas privadas. A associação é o órgão representante dos interesses desses atores, e, em 2001, ajudou a fundar até o Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas (SINDCON). (BRITTO e REZENDE, 2017; ABCON, 2021)

De acordo com o site da ABCON, o SINDCON corresponde ao braço técnico da associação. Dois grupos integram o quadro associativo do sindicato: Empresas privadas que operam SAE através de contratos de concessão, parcerias público-privadas e outras modalidades de contrato; e holdings privadas em que o contrato social estabelecido contenha objetivo específico sobre elementos como planejamento e operação dos SAE. (ABCON, 2021)

Britto e Rezende (2017) destacaram também que, devido aos impactos da Operação Lava-Jato, algumas dessas empresas privadas deixaram de atuar na prestação dos SAE ou

¹⁴⁹ Empresa privada atuante em 37 municípios brasileiros. (IGUA SANEAMENTO, 2021)

¹⁵⁰ Empresa desenvolvedora de projetos para futuras concessões privadas de SAE, exclusivamente para contratos de concessões plenas. (AVIVA AMBIENTAL, 2021)

¹⁵¹ Empreiteira que atua em obras de saneamento. (TERRACOM CONSTRUÇÕES, 2021)

¹⁵² A CNI é a principal representante da indústria brasileira. Ela atua em defesa e na promoção de políticas públicas que favoreçam o empreendedorismo e a produção industrial. (CNI, 2021)

¹⁵³ Organização da Sociedade Civil de interesse público formada em 2007, composta por empresas interessadas no avanço do saneamento básico e na proteção dos recursos de veiculação hídrica dentro do Brasil. (BRITTO, 2018)

¹⁵⁴ Segundo o Portal Sebrae (2021), uma OSCIP trata-se de qualificação jurídica aplicável a variadas entidades privadas que atuam em áreas típicas do setor público, podendo receber financiamento do Estado ou da iniciativa privada sem fins lucrativos. Ser uma OSCIP ou não corresponde a uma opção institucional.

reduziram sua participação de forma significativa. Até porque uma parcela dessas empresas é proveniente de grandes construtoras, que passaram a investir consideravelmente na prestação dos SAE.

A Cab Ambiental, por exemplo, era parte do grupo Queiroz Galvão. A Foz do Brasil pertencia ao grupo Odebrecht (hoje BRK ambiental), ou seja, empresas que se encaixam no perfil apresentado acima. Britto e Rezende (2017) apontaram que, como consequência direta da operação Lava Jato, houve uma intensa modificação sobre a composição de capital dessas empresas. Anteriormente estas empresas eram compostas por capital majoritariamente nacional, mas este panorama passou a sofrer com novas alterações.

A Odebrecht Ambiental, por exemplo, precisou ser vendida para resolver negociações de dívidas. Ela foi adquirida majoritariamente (70% das ações¹⁵⁵), em abril de 2017, pela gestora canadense Brookfield. Um dos maiores grupos de investimento existentes no planeta. (BRITTO e REZENDE, 2017)

A empresa Queiroz Galvão perdeu cerca de 70% de seu faturamento. Sendo obrigada a reduzir seu quadro de funcionários e vender seus ativos sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário. Mais um consórcio estrangeiro adquiriu uma construtora brasileira, o grupo japonês Itochu¹⁵⁶. E dessa forma, o mesmo recebeu ativos da Concessionária Águas do Brasil, em 2015. (BRITTO e REZENDE, 2017)

A Cab Ambiental/Águas do Brasil passou por processo parecido. Como pertencia ao grupo Galvão, que também foi atingido pela operação, a Cab sofreu alterações em seu comando. No processo de recuperação judicial, houve um acordo que repassou ações da empresa Galvão Participações para um fundo de investimento. Desse fundo surgiu a empresa Iguá Saneamento, controlada pela empresa RKP BRL investments. Estes processos de financeirização de empresas de saneamento, como destacado por Bayliss (2014), tornaram-se frequentes e vão na contramão da premissa dos SAE como direito humano. (BRITTO, 2018)

¹⁵⁵ 30% cabem ao FI-FGTS. (BRITTO, 2018)

¹⁵⁶ Consórcio asiático composto por Itochu Corporation, JFE steel Corporation, China Steel Corp, entre outros. (BRITTO e REZENDE, 2017)

Apesar dos vários exemplos empíricos – como Berlim¹⁵⁷, Paris¹⁵⁸, La Paz¹⁵⁹, Manaus¹⁶⁰ e Tocantins - que confirmaram a hipótese que às privatizações no setor de saneamento gerariam aumentos excessivos de tarifas ou o não atendimento dos serviços em áreas mais empobrecidas, os processos de privatização continuaram. Um movimento completamente oposto ao que se verificava no mundo, agora marcado por diversas iniciativas de remunicipalização¹⁶¹ dos serviços. (CASTRO, 2007; CASTRO, 2008; OLIVEIRA, REZENDE e HELLER, 2011; BAYLISS, 2014; CASTRO, 2016)

Nesse momento é importante destacar o “silêncio” da própria ABCON para tratar desses casos malsucedidos na privatização dos serviços. O único momento que a associação reflete sobre esse movimento de remunicipalização pode ser encontrado em notícia publicada no site da associação em 2019. Ela apresenta um estudo desenvolvido pela consultoria GO Associados¹⁶², que buscou analisar os casos que caminharam para a remunicipalização dos serviços, como em Berlim, Paris, entre outros. De acordo com o Estudo... (2019, sem paginação), exceto no caso de Paris,¹⁶³

Todos os outros casos indicam falhas na estruturação dos projetos, na modelagem econômica e financeira, a inconsistência nos editais de licitação, além de forte antagonismo político-ideológico, como o caso de Buenos Aires. De qualquer forma, estudos deste perfil, e a experiência vivida nessas cidades, demonstram o quanto o Brasil pode aprender para avançar nas parcerias público-privadas.

A ABCON participou da discussão que marcou o lançamento do estudo, durante webinar transmitido no dia 22 de janeiro, pela GO Associados, “Esse levantamento surge em um momento propício para falarmos sobre as possibilidades de a iniciativa privada, com sua capacidade de alavancar investimentos, contribuir para recuperar o

¹⁵⁷ Em 2007, prestadores públicos alemães chegaram a criar a Aliança das Associações Públicas da Água. Na tentativa de lutar contra a privatização. E em 2012 foram iniciados processos de remunicipalização na capital devido as elevadas tarifas adotadas pelas empresas privadas Veolia e RWE. (BRITTO e REZENDE, 2017)

¹⁵⁸ O processo de remunicipalização parisiense foi iniciado em 2001 e retomado em 2008. Ele foi capitaneado pelo prefeito da coalizão socialista, Bertrand Delanoé. E realmente efetivado em 2010, a partir da criação da empresa pública Eaux de Paris. (BRITTO e REZENDE, 2017)

¹⁵⁹ Mais um caso que envolveu elevadas tarifas na prestação dos SAE e dificuldades para atendimento de populações mais empobrecidas. O cancelamento do contrato com o Consórcio Aguas del Illimani (com a empresa Suez, também atuante na França, sendo a acionista majoritária) ocorreu em janeiro de 2007. A partir de um choque exógeno provado pela mudança no poder executivo boliviano, agora comandado por Evo Morales. (ROUSE, 2013)

¹⁶⁰ De acordo com notícia publicada no portal Brasil de Fato, de 28 de julho de 2020, Manaus ocupava a sexta posição no ranking das dez piores cidades em coleta de esgoto do país (por estudo “Ranking do saneamento”, do Trata Brasil). Enquanto que em Tocantins, o governo do estado precisou criar uma autarquia para assumir parte dos serviços de saneamento, exatamente pela ausência de melhora nos indicadores dos SAE mesmo com a atuação de prestadora privada. (SUDRÉ, 2020)

¹⁶¹ De acordo com a mesma notícia acima, entre 2000 e 2019, 312 cidades em 36 países optaram por remunicipalizar seus serviços de saneamento. (SUDRÉ, 2020)

¹⁶² De acordo com site da GO Associados (2021, sem paginação), “A GO Associados é uma consultoria de caráter multidisciplinar especializada em análise econômica, defesa e advocacia da concorrência, financeira e regulatória. Conta com equipe com ampla vivência nos setores público e privado.

¹⁶³ Segundo Estudo... (2019, sem paginação), “O caso de Paris é “sui generis”, tendo em vista que o contrato, após sua conclusão, não foi renovado por falta de acordo sobre a política tarifária. Após a remunicipalização, em 2010, o poder concedente reduziu a tarifa em 10%, mas em 2017, restringindo os investimentos em apenas 0,20 euros/habitante, o governo local viu-se obrigado a aumentar a tarifa em 7% para garantir um mínimo de sustentabilidade à operação.

déficit estrutural do saneamento, hoje o único setor da infraestrutura que aguarda a universalização”, assinalou o diretor de relações institucionais da ABCON, Percy Soares Neto.

Já levando em consideração o fortalecimento da coalizão privada em 2018, BRITTO (2018, p.92) procurou construir um perfil das empresas que passaram a atuar no setor no quadro 14 abaixo:

Quadro 14 - Perfil das empresas privadas atuantes no setor de saneamento

Empresa	Ano de fundação e áreas de atuação	Representantes formais	Locais de atuação	Contingente populacional atendido	Fontes de financiamento
Odebrecht Ambiental	Atua desde 2009 como acionista da Foz do Brasil AS, prestadora de serviços de água e esgotos. Em 2013, após tornar-se sócia majoritária da empresa, altera sua razão social para Odebrecht Ambiental AS	Odebrecht Ambiental AS	Presente em 186 municípios localizados em 12 estados (SP, RJ, MG, ES, SC, RS, BA, TO, PA, PE, GO, MA	Em 2015, a população atendida atingiu 17 milhões de pessoas (ABCON SINDCON, 2015)	CEF/FGTS (Programa Saneamento Para todos ¹⁶⁴), FI-FGTS ¹⁶⁵ , BNDES, FNDE ¹⁶⁶ , debentures
Águas do Brasil	Atua desde 1995 com a associação de quatro empresas da área de engenharia e obras públicas. É líder no setor de concessões	Developer AS: Grupo 100% nacional, formado pela Carioca Engenharia, Queiroz Galvão Saneamento, New Water e	Estado do Rio de Janeiro: Paraty, Petrópolis, Araruama, Saquarema, Campos dos Goytacazes, Niterói, entre	Em 2015, a população atendida era de aproximadamente 5.940.000 habitantes (relatório da empresa)	BNDES, Itaú, Fecam ¹⁶⁷ , Eletronuclear e recursos próprios

¹⁶⁴ Segundo Britto e Rezende (2017), este programa buscava financiar empreendimentos para os setores público e privado. Mediante utilização de recursos do FGTS e de contrapartidas por quem o solicita.

¹⁶⁵ De acordo com Britto e Rezende (2017), o Fundo de Investimento do FGTS foi criado através da Lei nº11491, de 20 de junho de 2007. A sua administração é realizada diretamente pela CAIXA e sua finalidade corresponde a investir em ativos associados a áreas da infraestrutura, como a área de saneamento.

¹⁶⁶ Fundo operado pelo Banco do Nordeste. Com ênfase em projetos de saneamento dentro da área de atuação da SUDENE. (BRITTO e REZENDE, 2017)

¹⁶⁷ O Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM). Atuante em contraprestações públicas (para os SAE) dentro do município de Paraty. (BRITTO e REZENDE, 2017)

	privadas de serviços de água, coleta e tratamento de esgotos	Construtora Cowan AS	outros. Possui o controle da Foz Águas 5, que opera na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro		
AEGEA	Atua desde 2005, ano da aquisição da Águas Guariroba, em Campo Grande (MS). É a terceira maior empresa privada que opera SAE no Brasil	Grupo Equivap: Majoritariamente representado por uma corporação familiar; os minoritários são fundos vinculados ao Governo de Cingapura e ao Banco Mundial	Atua em 41 municípios situados em oito estados: RO, PA, MA, MT, MS, SP, RJ, SC	5 milhões de pessoas (site da empresa)	Banco Mundial/Internatonal Finance Corporation – IFC; e o BNDES
CAB Ambiental	Atua desde 2006, quando foi criada pelo grupo Galvão Engenharia, para ser gestora de concessões e PPPs em serviços públicos de água e esgoto	O Grupo Galvão detém o controle acionário da empresa	Está presente em cinco estados brasileiros: São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Alagoas, por meio de 18 operações	Atendem direta ou indiretamente, cerca de 6,6 milhões de pessoas	BNDES
GS Inima	Atua desde 1995 nas concessões de Limeira e Ribeirão Preto. É especializada em atividades ambientais, associadas ao	Grupo de Capital Sul coreano que possui 76 filiais nacionais, das quais oito são de capital aberto (incluindo a GS E&C) e uma rede global de 68	Estados de São Paulo: Campos do Jordão, Mogi Mirim, Ribeirão Preto, Paraibuna, Santa Rita do Passa Quatro e Araçatuba; e		

	tratamento de água	subsidiárias no exterior	em Maceió (AL). A empresa atua em uma PPP com a SABESP		
--	--------------------	--------------------------	--	--	--

Fonte: Adaptado de BRITTO (2018)

A coluna “fontes de financiamento” merece um destaque neste quadro, pois as fontes de origem pública aparecem como essenciais para o financiamento das principais empresas privadas. A AEGEA, por exemplo, já conseguiu obter com o BNDES e a CEF mais de 283 milhões de reais para investimentos nos SAE em concessionárias no Rio de Janeiro e no Mato Grosso do Sul. Esta informação deixa em evidência a atuação direta do BNDES como ente público fundamental para alimentar a participação de empresas privadas na prestação dos SAE. (BRITTO, 2018)

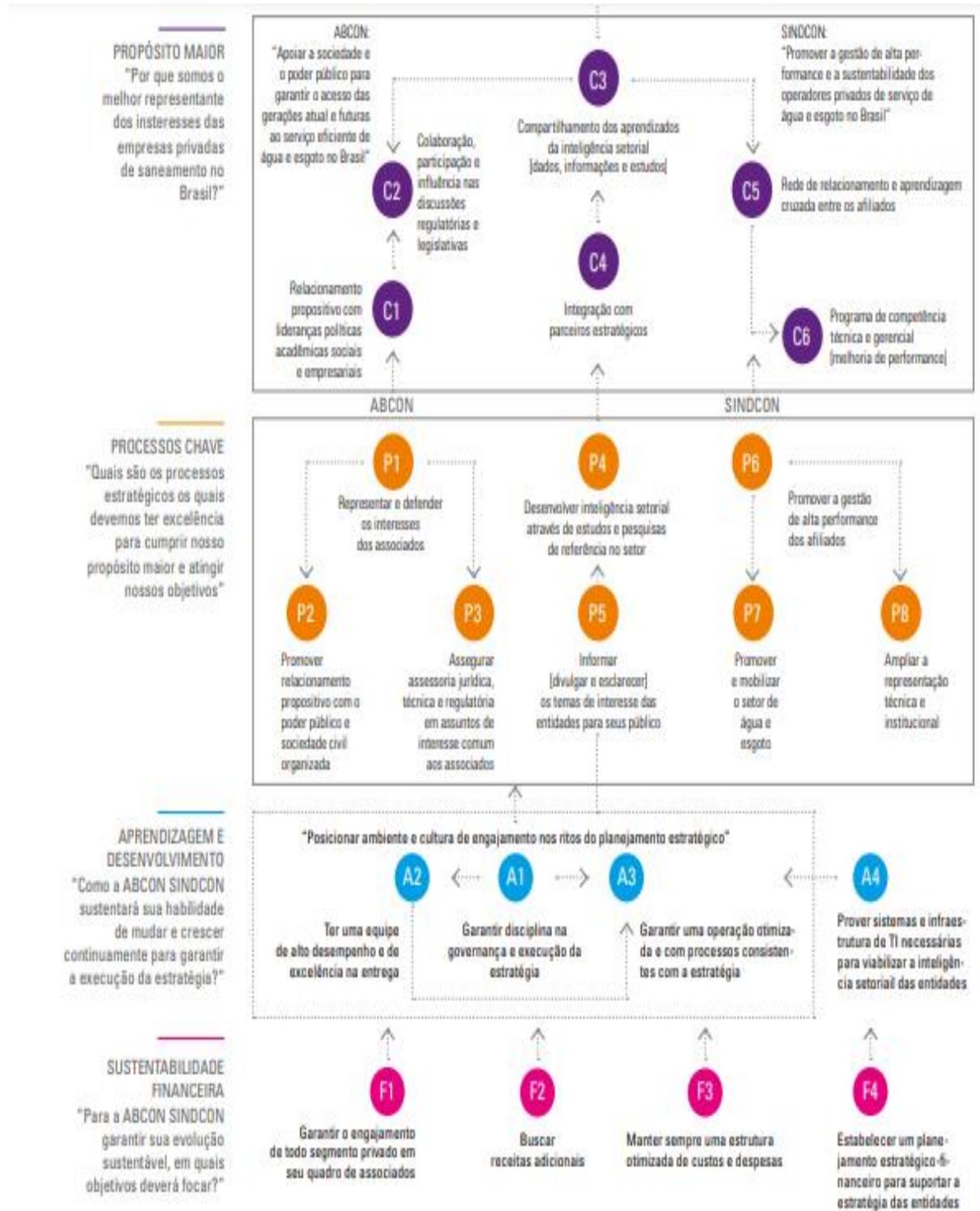
4.2.2 A ATUAÇÃO MAIS RECENTE DA ABCON DENTRO DO CAMPO INSTITUCIONAL DE SANEAMENTO

4.2.2.1 AS ATIVIDADES INSTITUCIONAIS DESENVOLVIDAS PELA ABCON

A ABCON é um ator que não somente é relevante dentro da coalizão a favor da privatização. Ela é o ator mais atuante em defesa dos interesses da maior participação de empresas privadas dentro da prestação dos SAE. Seus posicionamentos, atuações e articulações confirmam o quanto socialmente hábil este ator passou a ser dentro do campo institucional de saneamento (ABCON, 2021)

Essa habilidade deu voz ao setor privado enquanto coletivo político capaz de formular estratégias para lutar nas arenas decisórias existentes em favor de seus interesses. Isto fica evidente ao se observar a figura 2, ela corresponde ao mapa estratégico da ABCON. Ele está presente no Relatório de Atividades da Associação em 2017, e identifica como esse ator atua e se comporta frente aos debates e defesa de interesses privados. (FLIGSTEIN, 2007; ABCON, 2017)

Figura 2 – Mapa Estratégico da ABCON



Fonte: ABCON (2017)

A figura 2 evidencia os motivos que levaram a ABCON a se tornar a maior liderança dentro da coalizão privada. Sendo uma associação que visa atuar tanto no meio acadêmico quanto nas arenas decisórias em âmbito federal. Ela conta com a SINDCON especialmente no compartilhamento de experiências e aprendizados entre as operadoras privadas, o que

possibilita a ABCON ganhar a confiança necessária destes atores para representar seus interesses. (ABCON, 2017)

A ABCON também tem o cuidado de elaborar e organizar ações que aglutinam seus associados. O “Encontro Nacional das Águas”, por exemplo, é um congresso bienal exclusivamente dedicado a debates sobre temas que envolvem o campo do saneamento e afetam as empresas privadas, como as demandas pela centralização federal na estrutura regulatória do saneamento e a busca por instauração de isonomia competitiva entre CESBs e empresas privadas. (ABCON, 2021)

A associação também possui um sistema próprio de informações sobre o segmento privado do setor de saneamento, o Sistema de Informações do Segmento Privado do Setor de Saneamento (SPRIS). Ele aglutina indicadores produzidos pelo SNIS somado a indicadores de desempenho – baseados em dados enviados pelas próprias concessionárias - da iniciativa privada, como investimentos, quantidade de municípios atingidos, quantidade de contratos firmados, população beneficiada e indicadores socioambientais¹⁶⁸. (ABCON, 2021)

Além de publicações como a “Panorama da Participação Privada no Saneamento” e a “Revista Canal”. A primeira é uma publicação anual que reúne uma compilação de dados, provenientes do SPRIS e do SNIS (investimentos, municípios atingidos, tarifas adotadas, cobertura dos serviços, contratos privados firmados, entre outros) que ajudam a mapear o tamanho da atuação e da eficiência das empresas privadas no saneamento. Este panorama também resume as principais discussões e conquistas do setor privado dentro do ambiente institucional do saneamento. (ABCON, 2021)

A segunda publicação é lançada quadrienalmente e apresenta o panorama econômico e normativo no qual o saneamento está envolvido, de acordo com os interesses das operadoras privadas. Além de registrar a credibilidade da própria associação frente aos investidores e ao governo. (ABCON, 2021)

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, estas duas publicações foram analisadas e alguns destaques merecem discussão. Um aspecto que foi bastante observado na atuação da ABCON e da SINDCON é a dedicação das mesmas em questionar supostos mitos sobre a operação das empresas privadas dentro da prestação dos SAE.

O quadro 15 apresenta esses questionamentos e as respostas apresentadas pela revista, no ano de 2014. Aqui é possível observar um exemplo de que a ABCON já trabalhava como

¹⁶⁸ Como a capacidade para instaurar programas de eficiência energética, para minimizar riscos ambientais, proteção de mananciais, ações de educação ambiental, entre outros.

um ator insurgente dentro do campo, buscando alterar o status quo existente baseado em argumentos técnicos. (CANAL SINDCON, 2014)

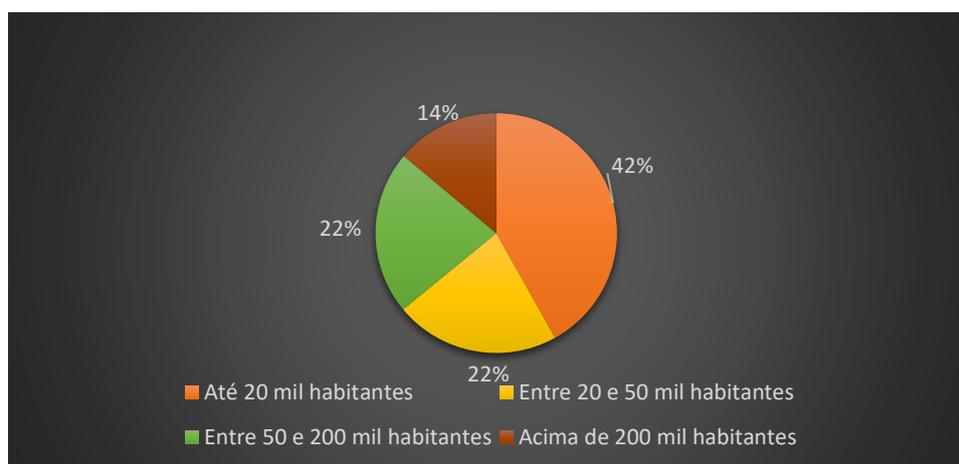
Quadro 15 – Cinco “mitos” e Cinco “verdades” sobre a atuação das empresas privadas no saneamento

“Mitos”	“Verdades”
As empresas privadas não têm interesse em atuar dentro de municípios pequenos	Mais de 70% dos 300 municípios atendidos têm população abaixo de 50 mil habitantes
Os modelos de privatização não passam de privatização do setor	Não existe caso de empresa pública que tenha a totalidade de seus ativos vendidos para alguma empresa privada
As empresas privadas ameaçam o nível dos empregos do setor	As parcerias para aumentos das coberturas dos serviços impactam positivamente na geração de empregos
As empresas privadas não atendem à população de baixa renda	Compromissos monitorados por entes reguladores asseguram o cumprimento de metas firmadas em contratos
As empresas privadas cobram tarifas altas, pois somente visam o lucro	As tarifas médias praticadas pelos operadores públicos estaduais e operadores privados são muito semelhantes

Fonte: CANAL SINDCON (2014, p.15)

Cabe observar que os “mitos” sobre o baixo interesse em atuar dentro de municípios de pequeno porte e as tarifas são os principais embates narrativos identificados mais recentemente. O gráfico 1 abaixo confirma o argumento formulado pela Abcon de que a maior atuação das operadoras privadas ocorre em municípios de até 20 mil habitantes (42% do total de municípios atendidos pelo segmento, o que corresponde a 163 municípios). E os municípios acima de 200 mil habitantes correspondem a somente 14% dessa atuação (54 municípios).

Gráfico 1 - Municípios com participação do segmento privado por tamanho da população em 2019 (em percentual)



Fonte: SNIS (2019) e ABCON (2021)

Dentro desse universo de 389 municípios, existem 191 contratos firmados, segundo o documento Panorama da participação privada no saneamento 2021. A distribuição da modalidade dos contratos é a seguinte: 19 (10%) são Parcerias Público-Privadas (PPPs), e a maior parte (13 contratos) estão localizados no Sudeste; 110 concessões plenas (58%), com destaque para as regiões Centro Oeste (31 contratos) e Sudeste (41 contratos); 8 concessões parciais para Esgotos (4%), também concentradas majoritariamente no Sudeste (7 contratos); 49 concessões parciais de água (26%), com 33 contratos concentrados na região Norte; e 5 contratos em outros¹⁶⁹ formatos, com 3 concentrados na região sudeste (ABCON, 2021)

Para rebater o “mito” da elevada tarifação, a ABCON também optou por utilizar novamente dados fornecidos pelo SNIS. O indicador tarifa média praticada¹⁷⁰ (R\$/metro cúbico), observado no gráfico 2, foi utilizado na publicação “Panorama da participação privada no saneamento 2021”. Uma tentativa da associação para validar o argumento de que os valores tarifários praticados entre empresas privadas e CESB seriam semelhantes desde 2015. (SNIS, 2019; ABCON, 2021)

Entretanto, cumpre observar que a utilização deste indicador como tentativa de resposta para o “mito” sobre a elevada tarifação pode estar equivocada, pois o Diagnóstico dos Serviços

¹⁶⁹ Segundo a ABCON (2021), estes formatos são os seguintes: Subconcessão plena (prestação dos SAE delegada por uma CESB), Subdelegação (prestação parcial – ou abastecimento de água ou esgotamento) de esgoto e Locação de ativos de esgoto (participação de empresas privadas dentro de empreendimentos com interesse público. A empresa contratada constrói alguma instalação e a arrenda para a administração pública) .

¹⁷⁰ A tarifa média praticada, indicador IN004 do SNIS, corresponde a um cálculo que leva em consideração as seguintes informações: volume de água e de esgoto faturados, além das receitas operacionais diretas de água, esgotos, água exportada e esgoto importado. (SNIS, 2019)

de Água e Esgoto 2019 do SNIS (BRASIL, 2019, p.133) reforça que este tipo de indicador foi criado para tentar estabelecer uma proporção média entre receita obtida e volume faturado.

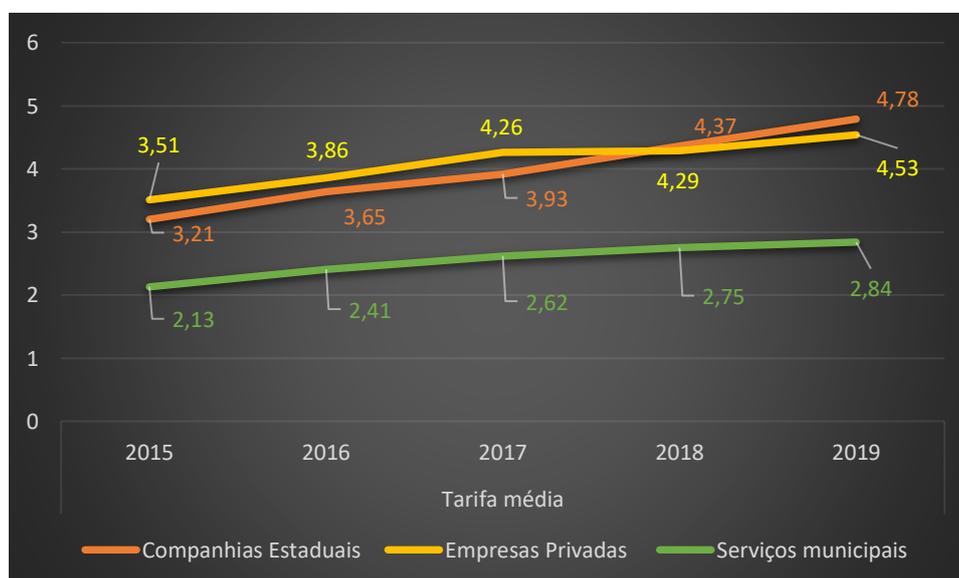
Logo, no caso da tarifa média praticada (IN004), o indicador não é a tarifa efetivamente cobrada pelo prestador de serviço. As tarifas cobradas e a política tarifária são de responsabilidade dos prestadores e da definição das entidades reguladoras. Conforme descrito na Lei n.º 11.445/2007, é objetivo da regulação a definição das tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Além disso, também é importante observar que não foram identificadas outras necessárias notas de rodapé na publicação da ABCON. Ressalvas técnicas importantes como a diferença significativa no espaço amostral de atuação das CESBs e das empresas privadas nos municípios brasileiros, um fato que estatisticamente já questionaria qualquer comparação tarifária utilizando este indicador em questão. E a diferença de porte populacional atendido com os SAE por esses dois tipos de empresas. (BRASIL, 2019)

Ademais, também é importante destacar a significativa disparidade dos valores tarifários praticados na média pelas empresas privadas frente aos serviços municipais. Uma diferença acima de um real por metro cúbico para todos os anos verificados no gráfico 2. (SNIS, 2019; ABCON, 2021) Este fato parece corroborar o argumento de que uma ampla privatização dos serviços de saneamento municipal geraria um encarecimento das tarifas.

Ou seja, no âmbito do discurso em favor da privatização formulado pela ABCON, existe uma apresentação enviesada de dados. O que pode levar a um leitor desapercibido a pensar que a privatização é uma solução mais viável na prestação dos SAE.

Gráfico 2 - Tarifa média praticada, entre 2015 e 2019, por tipo de prestador (R\$/metro cúbico)



Fonte: SNIS (2019) e ABCON (2021).

Um estudo da ASSEMAE presente no documento “O panorama das últimas décadas do saneamento básico brasileiro”, produzido pela mesma associação em 2020, também revelou que tarifas de água foram mais caras quando foram comparadas aos serviços municipais e as CESBs. Além disso, destacaram que os cinco municípios que apresentam as tarifas de água mais elevadas no Brasil pertencem a uma mesma empresa privada que atua no Rio de Janeiro, a AEGEA. (ASSEMAE, 2020)

Vale ressaltar que esses questionamentos sobre os “mitos” na atuação das empresas privadas na prestação dos SAE são uma resposta a um movimento mundial recente de reestatização dos serviços de saneamento. A partir do andamento de experiências parciais ou completas de privatização, argumentos técnicos como estes também surgiram contra a atuação de operadores privados. Associados a elevações abusivas nas tarifas, ausência de transparência na prestação de contas dos serviços e precarização nas relações trabalhistas. (KISHIMOTO, LOBINA e PETITJEAN, 2014)

Segundo Kishimoto, Lobina e Petitjean (2014), esse fenômeno mundial de reestatização foi acentuado a partir dos anos 2000. Entre 2000 e 2014, 180 processos de reestatização ocorreram no mundo. 136 em cidades de países desenvolvidos e 44 de países “em desenvolvimento”. No âmbito desses últimos, cabe destacar os casos de Buenos Aires, de Johannesburgo, de La Paz e de Kuala Lumpur.

Entretanto, o caso brasileiro parece ser bastante especial. Pois mesmo com este contexto de mudança mundial, o que se observou, entre 2014 e 2020, foi um intenso fortalecimento da coalizão a favor da privatização dos serviços. Capiteada por uma organização planejada e atuante da ABCON. (ASSEMAE, 2020)

Como essa coalizão, liderada pela ABCON e que corresponde a apenas 7% das operadoras dos SAE, conseguiu conquistar espaço político a ponto de vencer uma disputa sobre mudanças institucionais dentro da lei do saneamento? Parte deste processo pode ser explicada pelas transformações ocorridas no contexto político e econômico brasileiro a partir do início da década de 2010 e, mais especialmente, com a ascensão de Michel Temer à presidência da República através de um processo de impeachment bastante controverso. (SNIS, 2019, ASSEMAE, 2020)

Um indicativo que pode responder à pergunta acima passa pela atuação da ABCON na imprensa brasileira. A partir de observações verificadas nos Relatórios de Atividade da Associação, entre 2015 e 2019, notou-se que a ABCON saiu do número de 21 entrevistas

concedidas (em 2015) para 108 inserções em veículos de imprensa¹⁷¹ (em 2019). (ABCON, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019)

Estes resultados acima reforçam o quanto a associação ganhou notoriedade na esfera pública *pari passu* com o processo de transição institucional sofrido pela política de saneamento. (VALENTE, 2019)

Mas quais foram as decisões macropolíticas que favoreceram a atuação da associação nos últimos anos? De que forma ela ganhou mais notoriedade a partir de 2016? Essas questões serão analisadas no próximo item. (BRITTO e REZENDE, 2017; SNIS, 2019; ASSEMAE, 2020)

4.3 A ATUAÇÃO FORMAL DA ABCON

4.3.1 OS GOVERNOS DE LULA (2003 A 2007 E 2007 A 2010)

Como foi analisado durante o capítulo anterior, a vitória eleitoral de Lula representou uma guinada progressista dentro da estrutura institucional do saneamento, dado que tal governo buscou, ainda que moderadamente, tratar de infraestrutura como direitos sociais. Foi a vitória de um partido considerado como de esquerda dentro do espectro político brasileiro, isto após dois mandatos seguidos de FHC (político vinculado a um partido de centro-direita, o Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB). Esta alteração dentro do poder executivo brasileiro inicialmente representou, a partir de 2003, a redução de janelas de oportunidade para o setor privado. (BRASIL, 2014; ASSEMAE, 2020)

A janela de oportunidade é um conceito existente dentro da aplicação do modelo de múltiplos fluxos de Kingdom (2003). A abertura de uma janela corresponde a chance de inserir uma demanda de determinado seguimento dentro de uma agenda de governo, uma oportunidade para apresentar propostas. Já o fechamento de uma janela pode ser provocado por perda na visibilidade da questão, mudanças de posicionamento daqueles envolvidos no tema, entre outros fatores. (KINGDOM, 2003; GOTTEMS *et al*, 2013)

Como ocorreu uma mudança na macropolítica brasileira, verificada pela eleição de Lula à presidência da república, isto reduziu a janela de oportunidade da própria ABCON para buscar a privatização dos SAE. Principalmente em contexto de reestruturação executiva do saneamento, agora com seu principal secretário do MCID vinculado diretamente à FNSEA. Frente que tanto lutou contra as tentativas de privatização durante a década de 1990. (ZVEIBIL, 2003; SALES, 2009; SOUSA, 2011; BRASIL, 2014)

¹⁷¹ Estadão, Folha, Band News, Uol, Valor econômico, entre outros veículos.

Ademais, essa perspectiva progressista dentro da política federal de saneamento foi verificada também em mudanças incrementais no financiamento público. Nesse sentido, vale destacar que o aporte de recursos via FGTS somente foi possível a partir de Resolução¹⁷² nº3153/2003 do Banco Central. Ela alterou a Resolução nº2827/2001, normativa que bloqueava o uso de recursos do fundo para determinadas ações, como as de saneamento. (BRASIL, 2001; BRASIL, 2003; BRASIL, 2014)

Mas Britto (2006) registrou também a existência de outros entraves no primeiro mandato de Lula, responsáveis por impedir a regularidade de recursos para o saneamento: estados e municípios apresentavam baixa capacidade para endividamento, e isto se transformava em empecilho para aquisição de empréstimos para o saneamento; as autarquias, embora fossem capazes de contrair empréstimos, apresentavam contabilidade ligada aos entes subnacionais; investimentos em saneamento eram considerados como gastos públicos, logo empréstimos obtidos pelo BNDES e FGTS aumentariam as despesas correntes, e, conseqüentemente, iriam afetar o superávit primário; as autarquias e boa parte das CEBs não conseguiam pagar contrapartidas de possíveis financiamentos; e, em 2005, a política macroeconômica afetou o saneamento, através de restrições financeiras impostas pelo Conselho Monetário Nacional (CNM).

Mas isso não significou que esta coalizão privatista, liderada pela ABCON, deixou de ser atuante neste período. Ela estava presente dentro do Conselho das Cidades, seguindo em sua atuação a favor dos interesses das operadoras privadas. (BRASIL, 2014; ASSEMAE, 2020)

4.3.1.1 OS IMPACTOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO DENTRO DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO (2003-2010)

Apesar de um primeiro momento progressista dentro da política federal de saneamento, Britto (2018) destacou a existência já de mudanças no controle do Ministério das Cidades ocorreram já no primeiro mandato de Lula. Aqui é importante observar uma mudança do PT em seu posicionamento partidário dentro da própria esquerda brasileira, pois o mesmo sai da figura de um partido que atuava contra o *establishment* para se transformar em um partido mais moderado. (FERNANDES, 2019)

¹⁷² Movimento reafirmado na promulgação do decreto 7.217/2010. Normativa que também confirma a possibilidade de acesso, a partir de ações de saneamento, aos recursos oriundos por fundos controlados direta ou indiretamente pela União. Especialmente o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). (BRASIL, 2010, Art. 55, Primeiro parágrafo, III).

Fernandes (2019) destaca que esse processo de deslocamento em direção ao centro já estava em curso durante a década de 1990, tendo se iniciado após um congresso do partido realizado em 1991. Inclusive Fernandes (2019, p.134) reforçou em seu estudo que, ao realizar uma de suas entrevistas de campo com o sociólogo Ruy Braga, ele corroborou com o argumento apresentado acima. Principalmente ao classificar o PT como uma sigla partidária “que aposta em um caminho de políticas públicas, pequenas concessões – aquilo que o André [Singer] chama de reformismo fraco – uma política muito moderada que tenta não atrapalhar a riqueza”.

Um indicativo de concessão política pôde ser observado quando o PT desistiu de controlar o Ministério das Cidades (e a SNSA) já no ano de 2005, passando o seu controle para uma indicação apontada como técnica pelo Partido Progressistas¹⁷³ (PP). Mais especificamente do então presidente da Câmara dos Deputados Severino Cavalcanti (também filiado ao PP). Esse movimento político não ocorreu por acaso, pois Fernandes (2019) destacou que, entre as eleições presidenciais ocorridas em 2002 e 2010, o PT cresceu pela confiança de seu eleitorado e pela ampliação de alianças políticas com partidos de centro e da direita. Abranches (2019) definiu este jogo político-partidário como presidencialismo de coalizão, fruto de uma combinação entre os seguintes elementos: um sistema federalista heterogêneo, um sistema eleitoral multipartidário, bicameralismo e um poder executivo minoritário.

Por considerar todo o cenário político brasileiro, marcado por suas variações políticas entre as regiões brasileiras, Abranches (2019) ressalta que a configuração eleitoral para presidência se distanciaria daquela construída para o Legislativo brasileiro. Esta afirmação resultaria em cenário político em que um presidente não conseguiria contar com a maioria no Congresso. Ou seja, a governabilidade e governança necessariamente ocorreriam apenas em caso de formação de uma majoritária coalizão dentro do congresso brasileiro.

Para que isto seja possível, alguns movimentos políticos podem ser feitos como adoção de emendas parlamentares ou disponibilização de cargos públicos para determinados partidos. Este último exemplo foi observado com a alteração no controle institucional do Ministério das Cidades – verificada pela saída de Olívio Dutra¹⁷⁴ e chegada de Márcio Fortes de Almeida - representou mudanças nos quadros técnicos de segundo escalão, entre os anos de 2005 e 2010, por gestores que não apresentam a bagagem daqueles que vieram da FNSA – estes últimos

¹⁷³ O PP é um dos principais partidos do centro dentro do espectro político brasileiro. De acordo com o site do próprio partido, o PP foi criado enquanto sigla apenas em 2003. Mas ele é fruto da união entre o Partido Democrático Social (PDS) com o Partido Democrata Cristão (PDC) em 1993, criando o Partido Progressista Reformador (PPR). O PPR sofreu nova fusão em 1995 com o Partido Progressistas (PP), transformando-se assim no Partido Progressista Brasileiro (PPB) e alterando sua sigla em meados de 2003. (CONHEÇA..., 2021)

¹⁷⁴ Ex-governador do Rio Grande do Sul, filiado ao PT.

marcados pela defesa do saneamento enquanto direito e contrários à privatização dos serviços -, levando a um contexto até de recuo do fortalecimento institucional verificado até então. (BRITTO, 2018)

Isto somente não se transformou em algo mais grave para a regulamentação da Lei de Saneamento, devido à resistência verificada no ConCidades e por técnicos da SNSA, comprometidos em oficializar esta regulamentação e elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). (BRITTO, 2018)

Dentro das discussões sobre a aprovação do decreto nº7217/2010, a ABCON adotou no ConCidades, um discurso em favor da adoção de uma regulação mais clara e capaz de proporcionar um ambiente mais seguro para os negócios. Este argumento contrariava os interesses da coalizão de defesa estadualista, interessada em manter o controle sobre a gestão dos SAE, evitando quaisquer mudanças regulatórias que pudessem facilitar a privatização das CESBs, como . (BRASIL, 2010; BRITTO, 2018)

Em documento institucional divulgado na revista Sanear (2010), a AESBE - liderança na representação de interesses da coalizão de defesa estadualista - questiona até a ampliação da relevância sobre mecanismos de controle social. Segundo o documento, o decreto seria capaz até de induzir a uma obrigatoriedade de existência desses controles, o que não estaria previsto em Lei do saneamento.

4.3.1.2 A CRIAÇÃO DO PAC

Paralelamente aos impactos do presidencialismo de coalizão na estrutura institucional do saneamento, ocorreu a formalização de outro importante pilar para dar andamento a esta política pública na esfera federal. O decreto nº6025/2007 (de 22 de janeiro de 2007) representou a instituição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma tentativa de reduzir os entraves políticos identificados no início do primeiro mandato de Lula para promover regularidade na alocação de recursos públicos para o saneamento. (BARBOSA e SOUZA, 2010)

O PAC era uma solução importante para elevar o volume de recursos em infraestrutura. Áreas como o saneamento, ferrovias, portos e rodovias foram contempladas pelo programa. De acordo com Britto (2018), houve anúncio da esfera federal sobre alocação de recursos do PAC 1 na faixa dos 40 bilhões de reais para o saneamento: 12 bilhões de recursos não onerosos (8

aplicados através do Ministério das Cidades¹⁷⁵ e 4 pela FUNASA¹⁷⁶/MS), 8 bilhões em contrapartidas dos entes subnacionais e prestadoras dos SAE, além de 20 bilhões em financiamentos para seu primeiro quadriênio de existência. (BRITTO, 2018)

Então, temos um cenário complexo. Por um lado, o governo entregava a estrutura de comando do Ministério das Cidades aos partidos fisiológicos do chamado centrão. Com isso, parece ter diminuído a influência das coalizões pró maior participação do Estado no serviço de saneamento. Por outro lado, adotava uma perspectiva mais heterodoxa no campo macroeconômico, que percebe a complementaridade entre o investimento público e o investimento privado. Esta noção vai na contramão da então chamada Nova Síntese Neoclássica, que determinava uma relação inversa entre investimento público e investimento privado, na qual o primeiro expulsaria o segundo (efeito *crowding out*) ao invés de impulsioná-lo. (BARBOSA e SOUZA, 2010)

Cabe observar também que a escolha pelo PAC representou a vitória de grupos desenvolvimentistas do governo, coordenados pelos ex-ministro Guido Mantega. Contra grupos mais conservadores, capitaneados pelo ex-ministro Antônio Palocci. (BARBOSA e SOUZA, 2010; FONSECA *et al*, 2013)

O primeiro grupo acreditava no Estado como principal indutor para desenvolvimento socioeconômico no Brasil, já o segundo defendia uma postura mais conservadora na intervenção do Estado na economia. Carregando uma noção de que o crescimento econômico seria fruto de ajuste fiscal¹⁷⁷ e reformas estruturais pró-mercado. (BARBOSA e SOUZA, 2010 ;FONSECA *et al*, 2013)

Após o término do primeiro mandato de Lula, começou a existir um debate interno sobre os rumos da política econômica brasileira. Houve noção interna de que o ajuste fiscal, além de não ter provocado aceleração econômica, também não gerou o aumento de renda e de emprego esperados. Isto levou a um esgotamento de confiança interna sobre este modelo econômico conservador, o que contribuiu para alimentar as críticas dos grupos desenvolvimentistas dentro da composição ministerial. (BARBOSA e SOUZA, 2010; FONSECA *et al*, 2013)

¹⁷⁵ Responsável por selecionar projetos nas áreas de Abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, drenagem urbana e resíduos sólidos dentro de cidades com quantidade populacional acima dos 50 mil habitantes. (BRITTO, 2018)

¹⁷⁶ Responsável por selecionar projetos nas mesmas áreas para cidades com até 50 mil habitantes. (BRITTO, 2018)

¹⁷⁷ Segundo Barbosa e Sousa (2010), um exemplo de ajuste fiscal ocorreu no ano de 2003. No campo monetário, o governo federal revisou para cima as metas inflacionárias fixadas no último mandato de FHC. O Banco Central optou por subir a taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), de forma a garantir retorno da queda inflacionária. E no campo fiscal, o governo aumentou a meta de superávit primário, uma medida voltada para sinalizar com o público o comprometimento federal com o equilíbrio fiscal.

Para o grupo desenvolvimentista, o crescimento e a capacidade produtiva ocorreriam a partir da elevação dos investimentos públicos. Esta posição mais ativa economicamente do Estado brasileiro seria capaz de ampliar a capacidade produtiva, e assim gerar demanda. (BARBOSA e SOUZA, 2010; FONSECA *et al*, 2013)

Nesse sentido, o PAC pode ser encarado como um aumento de investimento público (com recursos do orçamento e empréstimos via FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT) dentro de áreas infraestruturais estratégicas. Sendo consequência desse espaço político conquistado pelo grupo desenvolvimentista, o PAC foi um exemplo dessa mudança de postura dentro do Ministério da Economia. Identificada também na política de valorização do salário-mínimo, aumento de concursos públicos e avanço de programas de transferência de renda como o Bolsa Família. (BARBOSA e SOUZA, 2010; FONSECA *et al*, 2013)

Na origem do programa, o PAC foi desenho dentro de cinco eixos: a) investimento na área de infraestrutura; b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e financiamento; c) desonerações e maior administração tributária; d) melhoria do ambiente de investimento público e; e) medidas fiscais centradas no longo prazo. O programa se transformou em principal fonte de acesso aos recursos federais para obras em saneamento no país, e apresentava como objetivos para o saneamento: avançar nas coberturas dos SAE, melhorar a coleta e o tratamento de esgotos, e a coleta e destinação dos resíduos sólidos. (BRASIL, 2007)

Para além de toda essa discussão sobre os rumos nas políticas macroeconômicas e seus impactos dentro do campo institucional de saneamento, também é importante destacar o esforço político de atores como a FNRU, a FNSA e até de agentes da SNSA nessa retomada de investimentos públicos. Entre 2003 e 2006, esses atores buscaram atuar dentro do ConCidades para gerar pressões políticas sobre o Ministério da Fazenda. Isto pode ser observado em excepcionalidades criadas pelo próprio governo federal para alocação de recursos federais para prestadores públicos, como a liberação do FGTS – no ano de 2003 - para ações de saneamento (BRASIL, 2014)

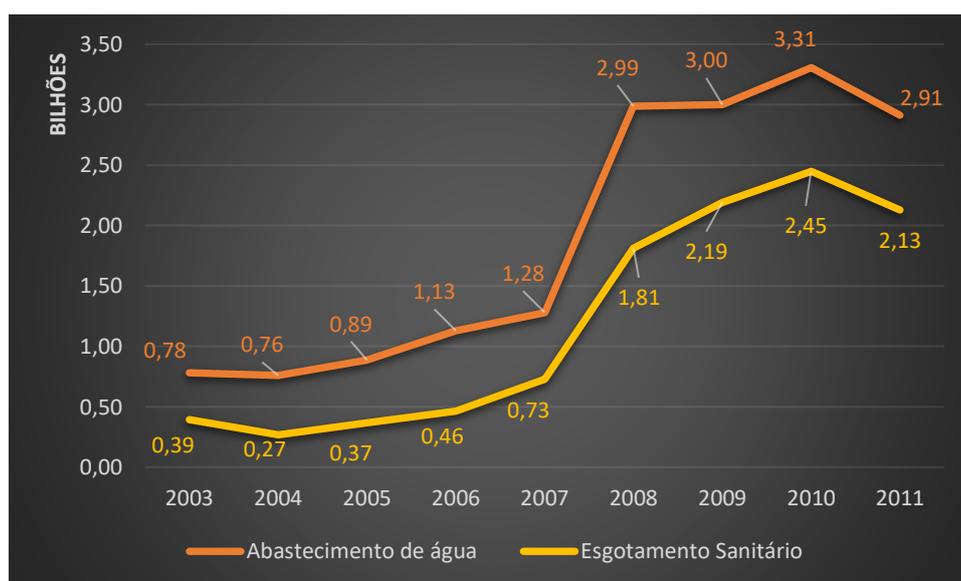
O PAC foi composto por duas etapas, o PAC 1 (entre 2007 e dezembro de 2010) e o PAC 2. Ambos foram instaurados nos mandatos de Lula, mas vale ressaltar que o PAC 2 foi pensado para ser desenvolvido em mandato de um próximo presidente. O objetivo era seguir com este desenho institucional¹⁷⁸ sendo capitaneado pela então candidata do governo, para o mandato 2011-2014, Dilma Rousseff. (TAVARES, 2020)

¹⁷⁸ De acordo com Cardoso Jr. e Navarro (2016), o desenho institucional do PAC era composto pelo Comitê de Gestão do PAC (CGPAC), o grupo executivo do PAC (GEPAC), e as unidades ministeriais do PAC. O primeiro

De acordo com Tavares (2020), em notícia publicada pela Folha de São Paulo, o ainda presidente Lula terminou seu segundo mandato com aprovação recorde de 83%. Ele utilizou seu capital político para encaminhar uma sucessão do PT no poder executivo brasileiro. (TAVARES, 2020)

O impacto do programa pode ser sentido a partir do gráfico 3¹⁷⁹ abaixo. Ele trata da evolução de recursos não onerosos desembolsados¹⁸⁰, frutos de Orçamento Geral da União (OGU), para todos os Ministérios com orçamento vinculado ao saneamento.

Gráfico 3 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003 e 2011 (em bilhões de reais)



Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

De acordo com o gráfico 3, é possível perceber que os volumes de recursos desembolsados em obras para abastecimento de água e esgotamento sanitário atingiram outro patamar após o lançamento do PAC 1. Os recursos atingiram a casa dos bilhões já em 2008 e chegaram a mais de cinco bilhões desembolsados em 2010 (3,31 bilhões alocados em obras de abastecimento de água e 2,45 bilhões alocados para esgotamento).

contava por titulares do Ministério Público, Ministério da Casa Civil e da Fazenda para supervisionar periodicamente o programa; o Gepac contava com membros dos três ministérios: com membros da secretaria do Tesouro Nacional, secretaria de Orçamento Federal e secretaria de Planejamento. Ademais, o Gepac era responsável pelo estabelecimento de metas e acompanhamento de resultados do PAC.; por fim, as unidades ministeriais eram responsáveis por implementar carteira de obras do PAC.

¹⁷⁹ Todos os gráficos com recursos desembolsados têm valores corrigidos pelo índice IGPDI da Fundação Getúlio Vargas (FGV), para julho de 2021.

¹⁸⁰ Segundo relatório de avaliação anual do PLANSAB, recursos desembolsados podem refletir, de forma mais precisa, os investimentos realizados dentro de um ano orçamentário. Isto ocorre pois os mesmos correspondem aqueles recursos financeiros efetivamente depositados pela união nas contas correntes de empreendimentos, e estão associados a execução física dos mesmos. (BRASIL, 2020)

O Gráfico 3 até pode indicar predomínio de recursos para obras de abastecimento de água, mas isso pode ser facilmente rebatido com o gráfico 4. Este último contempla a soma de recursos oriundos da União e onerosos (frutos de empréstimos via utilização do FGTS e do FAT), e aqui se observa um equilíbrio na liberação de recursos após a introdução do PAC. Com as duas modalidades atingindo o pico novamente em 2010 (6.48 bilhões alocados em obras de abastecimento de água e 6.66 bilhões alocados para esgotamento).

Gráfico 4 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003-2011
(em bilhões de reais)



Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

Entretanto, logo este cenário favorável ao financiamento dos SAE via PAC iria se transformar. À medida que o programa teve andamento, mecanismos de *accountability*¹⁸¹ da própria esfera federal identificavam obstáculos ao funcionamento do programa. Auditorias da Controladoria Geral da União (CGU¹⁸²) e Tribunal de Contas da União (TCU), produzidas entre

¹⁸¹ Pinho e Sacramento (2009, p.1348) definiram o termo como elemento que “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

O conceito de *accountability*, segundo O’Donnell (1998) e Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), pode ser dividido em *accountability* horizontal e vertical. A primeira diz respeito às ações que são realizadas por alguma ação realizada de forma coletiva, como eleições e reivindicações sociais. Já a segunda diz respeito a agências estatais responsáveis por ações que podem corresponder a supervisão de rotinas até demissão de funcionários públicos.

¹⁸² Vale observar que, embora sejam órgãos que tenham competências similares sobre a defesa do patrimônio público e a transparência dentro da gestão pública, a principal diferença entre ambos é apontada pela própria CGU (2014, sem paginação): Os dois órgãos possuem competências similares relativas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. O principal diferencial é o fato de que a CGU é o controle interno do Poder Executivo Federal com atribuição de monitorar a gestão, recomendando melhorias ao longo do processo, enquanto o TCU é o órgão auxiliar de controle externo ao Congresso Nacional e possui competência para julgamento das contas dos administradores públicos responsáveis pela gestão nos três poderes. A CGU, enquanto órgão do executivo federal, tem como diretriz forte interação com os gestores federais e visa sempre uma busca conjunta de soluções na elaboração das recomendações para melhoria da gestão.

2008 e 2011, supervisionaram a SNSA e ajudaram a identificar esses entraves. (BRASIL, 2008; 2009; 2010; 2011)

Pinheiro e Fontes (2013, p.127) apontaram os principais problemas referentes ao funcionamento do PAC Saneamento, sendo eles:

- Atrasos nos processos de licitação (incluindo casos em que não há apresentação de propostas e casos em que as empresas entram com recursos questionando os processos);
- Atrasos na obtenção de licenças de órgãos ambientais;
- Necessidade de reprogramação de contratos de financiamento com etapa adicional para análise na CAIXA, aprovação de prorrogações dos prazos e ampliação de escopo;
- Obras dependendo de infraestrutura a serem feitas por outras secretarias do governo;
- Obras aguardando remoção de imóveis irregulares ou outras ações pelas prefeituras;
- Rescisões contratuais com empreiteiras, interrompendo execução, devidas a problemas diversos.

Ademais, cabe destacar outras dificuldades existentes entre os agentes envolvidos na operacionalização do programa: municípios sorteados que apresentavam irregularidades, como casos de superfaturamento e sobrepreços; a baixa quantidade de municípios que apresentavam planos municipais¹⁸³ de saneamento básico; as dificuldades da CAIXA em realizar o acompanhamento adequado da execução em obras do PAC, contendo contratos ou sem prestação de contas ou com prestação sem análise; e a Funasa ou Ministério das Cidades com a constante escassez de funcionários públicos para lidar com o monitoramento dos recursos do programa. Fragilidades em controles internos, principalmente no que tange a prestação de contas e seleção de propostas em desacordo com as diretrizes do programa. (BRASIL, 2011; PINHEIRO e FONTES, 2013)

Borja (2014) ressaltou também que a distribuição de recursos em saneamento obedecia fortemente a interesses particulares, isto era observado através do volume de emendas parlamentares existentes na composição do gasto público. Segundo a autora (2014, p.440), “essa participação das emendas no orçamento público constituiu-se numa clara evidência do alto grau de permeabilidade do Estado brasileiro aos interesses corporativos”.

A complexidade institucional do PAC resultou, então, em impactos no andamento das obras. Britto (2018) destacou que o relatório “Gastos Públicos em Saneamento 2010” registrava que, no universo de investimentos contratados em 2007, apenas 19,7% dos empreendimentos

¹⁸³ Sobre os planos municipais de saneamento, consta no decreto nº 7217/2010 que somente a partir do exercício financeiro de 2014, o plano municipal de saneamento básico seria condição necessária para acesso a recursos da União (orçamentários ou via financiamento) destinados aos serviços de saneamento básico.

havia sido concluídos. Mesmo levando-se em consideração etapas como análise de projetos de engenharia, licenciamentos ambientais e fases de licitação, este retrato era um resultado já tratado como bastante insatisfatório pela academia e opinião pública¹⁸⁴. Mais um argumento que seria utilizado para abrir uma nova janela de oportunidade ao setor privado futuramente. (BRASIL, 2011; BRITTO, 2018, VALENTE, 2020)

Entre movimentos de recuo e fortalecimento institucional dentro do campo de saneamento, também vale destacar a data de 03 de dezembro de 2008. Esta data foi um importante marco para a política sanitária, pois foi aprovado o “Pacto pelo Saneamento Básico” (Resolução Recomendada nº62). Isto correspondeu ao início da elaboração do PLANSAB, um plano que adiantava passos para um planejamento estruturado de longo prazo no campo de saneamento. (BRASIL, 2008)

4.3.2 OS GOVERNOS DILMA: 2011-2014 E 2015-2016

A elaboração do PLANSAB recebeu subsídios teóricos e técnicos de pesquisadores de universidades públicas, como os pesquisadores Leo Heller e Sonaly Cristina Rezende, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Luiz Roberto Santos Moraes e Patrícia Borja, da Universidade Federal da Bahia (UFBA); e Ana Lucia Britto, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Estas consultas se materializaram no documento “Panorama de Saneamento Básico no Brasil”, estudo dividido em sete volumes que oferece um amplo panorama da política e da prestação dos SAE. (BRASIL, 2011)

O próprio desenvolvimento do plano refletia um ambiente institucional favorável ao planejamento coordenado pelo setor público, sendo o PLANSAB fruto de discussões participativas dentro dos conselhos nacionais. Contando com cinco seminários regionais – realizados em Manaus, Belo Horizonte, Recife, Brasília e Porto Alegre – e várias reuniões com agentes da União para elaborar o plano. (BRASIL, 2021)

A consulta ao plano ocorreu em 2012 e contou com mais de 600 contribuições, todas analisadas de forma democrática. Foi construída uma força tarefa composta pela SNSA e assessorada pela UFMG e UFRJ para analisar os pontos questionados. Mais de 400 emendas foram realizadas e, após a aprovação do plano, ele foi publicado a partir do ano de 2014. (BRASIL, 2014; BRASIL, 2014)

Vale observar que após a aprovação, houve um esforço federal para criar um Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PLANSAB (o GTI-

¹⁸⁴ Como em manchete do Jornal Nacional, de 05 de outubro de 2013, intitulada de “Obras do PAC se arrastam por causa de falha de planejamento”. (OBRAS..., 2013)

PLANSAB). Um grupo composto por membros do Ministério das Cidades, da Casa Civil, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração, do BNDES, da CEF e da FUNASA. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

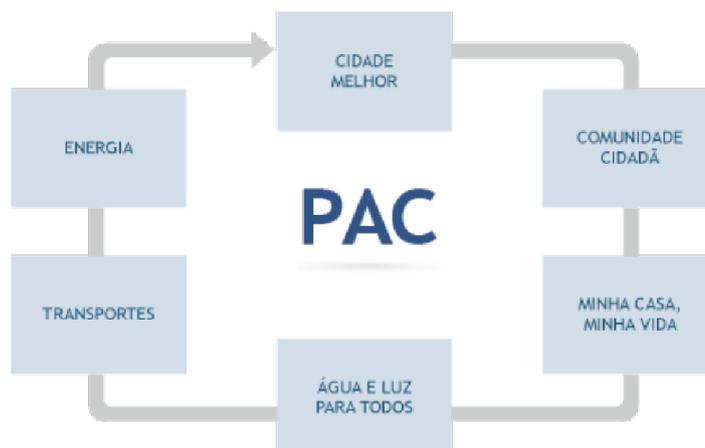
Todo esse percurso evidencia um grande esforço por parte do governo federal para melhorar a estrutura institucional do saneamento e de seus mecanismos de financiamento. Isto inclusive aparece em auditorias da CGU na SNSA, reforçando a melhora de critérios para seleção de projetos. Mas os problemas que afetavam o andamento das obras continuaram e outros elementos da macropolítica passaram a afetar a política federal de saneamento. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

Uma tentativa do governo federal para manter o PAC em andamento foi a promulgação da Medida Provisória (MP) nº561/2012. Ela atropelou a lei do saneamento no que tange a liberação de financiamentos, especialmente para casos entre municípios e CESBs que ainda não apresentassem contratos regularizados. O prazo estabelecido pela lei para regularização contratual na Lei 11455/2007 era para 31 de dezembro de 2010, mas com a MP houve uma postergação para 31 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2012; BRITTO, 2018)

Outro obstáculo que emperrava o andamento do PAC era a elaboração dos planos municipais de saneamento básico (PMSBs), aspecto destacado também pelas auditorias da CGU. (BRASIL, 2011) A alternativa institucional adotada para o PAC 2 foi definir que parte dos recursos seriam direcionados para o planejamento dos PMSBs. A ponto de o Ministério das Cidades reforçar que projetos não seriam contemplados com planos fora dos critérios estabelecidos. O que pareceu até uma posição dúbia por parte do governo federal, pois o expediente de postergação da validade dos planos via decretos continuou a ser utilizado posteriormente. Exemplo disso foram os novos decretos (Decreto nº 8.211/2014 e Decreto nº8629/2015) instaurados para postergar a obrigatoriedade de acesso a recursos federais (onerosos e não onerosos) mediante existência de planos de saneamento. O primeiro para após 31 de dezembro de 2015 e o segundo para depois de 31 de dezembro de 2017. (BRASIL, 2014; BRASIL, 2015)

No PAC 2, o programa foi redesenhado. Agora era composto por eixos temáticos setoriais, de acordo com a figura 3 abaixo. O saneamento estava presente nos eixos Cidade Melhor (Saneamento, Prevenção em áreas de risco, Mobilidade Urbana e Pavimentação) e Água e Luz para Todos (Água em áreas urbanas e Recursos Hídricos). De acordo com informações da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o novo PAC contava com recursos na faixa dos 46 bilhões (41,1 bilhões sob o gerenciamento do Ministério das Cidades e 4 bilhões sob o controle da FUNASA). (ENAP, 2014)

Figura 3 - Eixos do PAC



Fonte: Brasil (2012)

O impacto nos investimentos desembolsados foi ainda maior do que o verificado no período do PAC 1, principalmente para a modalidade abastecimento de água (Gráfico 5). O seu pico de recursos chegou ao montante de 9,24 bilhões (em 2014), já o ápice para a modalidade esgotamento sanitário foi atingido em 2012 (2,61 bilhões de reais).

Gráfico 5 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2007 e 2015 (em bilhões de reais)

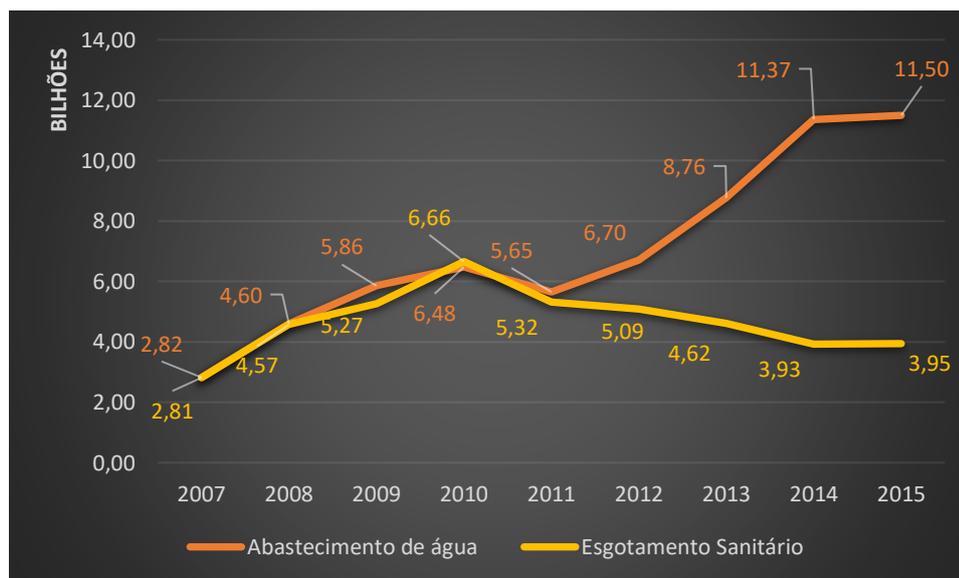


Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

No que tange aos recursos onerosos, nitidamente se observa uma predominância de recursos para abastecimento de água também quando se trata dos recursos totais desembolsados (conforme gráfico 5). O que pode indicar um equívoco de planejamento para alocação de recursos e/ou dificuldades no andamento das obras de esgotamento sanitário.

Esse mesmo expediente pode ser observado em dois momentos bastante distintos na trajetória retratada nos gráficos 5 e 6. Até os exercícios de 2010 e 2011, os recursos não onerosos e totais para as duas modalidades caminhavam praticamente juntos. Entretanto, a partir de 2012, dois movimentos podem ser nitidamente observados: os recursos desembolsados para o esgotamento sanitário foram reduzidos consideravelmente e os recursos desembolsados para abastecimento de água cresceram significativamente.

Gráfico 6 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2007-2015
(em bilhões de reais)



Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

Todo este percurso de busca por melhorias no programa seria afetado duramente por crises macroeconômicas e políticas. Gentil e Hermann (2017) afirmaram que, entre 2011 e 2014, iniciou-se um período de desaceleração econômica no Brasil. Estratégias como a expansão do gasto público e desonerações tributárias não foram capazes de manter o crescimento verificado a partir de 2004.

Gentil e Hermann (2017) também apontaram que houve um crescimento menor da taxa de investimento público quando comparada ao período 2006-2010. Isto começou a impactar paulatinamente os programas voltados para atender demandas infraestruturais, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dentro desse contexto, surgiu a chamada “tese da ganância”. O suposto excesso de gastos públicos foi inclusive utilizado para estimular o processo de impeachment da presidente Dilma, que, ao adotar a chamada Nova Matriz Econômica, teria recorrido a artifícios contábeis para maquiagem as irresponsabilidades fiscais do governo. Segundo Barbosa Filho (2015), a NME

correspondeu a adoção de uma política fiscal expansionista, da expansão do crédito por parte dos bancos estatais, e intervenções sistemáticas do Banco Central no mercado de câmbio. Segundo os críticos da NME, ela teria desestruturado o tripé da política macroeconômica: o regime de câmbio flutuante, as metas de superávit primário e o regime de metas de inflação.

Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018) ressaltaram que essa hipótese sobre a NME, proposta por autores como Barbosa Filho (2015) e Barbosa Filho e Pessôa (2014; 2015), inclusive ganhou força durante a campanha eleitoral de 2014. Mesmo sendo utilizada como argumento por candidaturas de oposição, essa tese sobre o excesso de gastos, segundo Teixeira e Dweck(2017), não encontra sustentação nos fatos. Estes autores apontaram que o problema não foi o excesso de gastos, mas sim a retração verificada nas receitas (impactadas pelo cenário internacional de queda no preço das *commodities*, como a soja). Outro fator a impactar o equilíbrio das finanças públicas, de acordo com Orair e Gobetti (2015), foram as medidas adotadas pelo governo para estimular o crescimento a partir das desonerações tributárias (em setores como o automobilístico e linha branca) e subsídios. Este movimento na política macroeconômica não seria capaz de produzir o mesmo efeito multiplicador no emprego verificado em ampliação de gastos sociais e investimentos.

Borges (2017) destacou outro fator que levou à desaceleração do crescimento nesse período: a crise hídrico-energética. Desde 2012, a presidente subestimava esta crise¹⁸⁵, refutando qualquer possibilidade de racionamento energético e reforçando a necessidade de aumentar a fiscalização sobre as empresas.

De acordo com Borges (2017), o biênio 2013-2015 correspondeu a um dos piores momentos em termos de quantidade de água existente nos reservatórios usados por usinas hidrelétricas. E isto gerou impacto nas expectativas de mercado.

E exatamente durante esse biênio, e talvez já observando o delicado quadro macroeconômico naquele momento, o governo Dilma voltou a adotar um discurso favorável às PPPs. Em 2015, por exemplo, o então ministro da Fazenda Joaquim Levy exaltava a possibilidade das parcerias para atrair investimentos para o Brasil. De acordo com Souza e Martins (2015, sem paginação), em notícia publicada pela revista Exame, o ministro já acenava com a retomada desse tipo de contratação dentro da área de infraestrutura:

O ministro ressaltou que o investimento foi possível graças ao novo marco regulatório representado pela MP dos Portos, aprovada em 2013 pelo Congresso, após tenso embate com o Palácio do Planalto. "Acho que é um bom exemplo de como a gente pode ter investimento em infraestrutura realmente de alto nível de eficiência", disse.

¹⁸⁵ O que pode ser observado em notícia do Uol ("Dilma: acho 'ridículo' dizer que o país corre risco de racionamento de energia"), do dia 27 de dezembro de 2012. (DILMA..., 2012)

Vale ressaltar também os impactos da Operação Lava Jato¹⁸⁶, especialmente no curto prazo. Empresas e empreiteiras¹⁸⁷ que apresentavam grande relevância no país, principalmente se pensarmos no andamento de obras em saneamento, foram afetadas pelas investigações e até vendidas posteriormente. (BORGES, 2017)

Ademais, existiam os impactos das manifestações de junho de 2013 que, de acordo com Fernandes (2019), eram compostas por brasileiros insatisfeitos com o andamento das políticas públicas brasileiras, alimentados pelos casos de corrupção e pelas atuações do PT nas tentativas de melhorar o cenário econômico. Panorama que alimentou um sentimento político antiesquerda em parte da população brasileira.

As dificuldades da economia brasileira foram ainda mais intensificadas no período entre 2014-2017. O período marcado por montantes volumosos de recursos federais disponíveis para o saneamento foi interrompido pela recessão econômica brasileira. E, dessa forma, o financiamento com recursos orçamentários passou a ser cada vez menor. (VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

Dentro dos financiamentos públicos para o saneamento, isto pode ser observado no Decreto nº8407, de 24 de fevereiro de 2015. Este decreto limitava gastos públicos com investimentos, custeio, restos a pagar e o próprio PAC em 75 bilhões (entre janeiro e abril daquele ano). Com destaque para que valores de restos a pagar inscritos dentro do PAC, após 31 de dezembro, estariam excluídos destas limitações. (BRASIL, 2015; BRITTO, 2018)

Diante deste panorama, a ASSEMAE já assinalava que este se tratava de um quadro preocupante. E isto pode ser observado nas publicações da “Carta de Poços de Caldas” e da “Carta de Jaraguá do Sul”¹⁸⁸ produzidas em 28 de maio de 2015 e 19 de maio de 2016, respectivamente. Reforçando a necessidade de liberação de recursos para o PAC 2 e até a criação de um PAC 3 em 2015, e o fim dos contingenciamentos para recursos públicos em saneamento no ano de 2016. (ASSEMAE, 2015; ASSEMAE, 2016)

Os gráficos 7 e 8 buscam encontrar indícios de que este cenário macroeconômico, verificado durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, possivelmente causou impacto dentro dos recursos públicos de saneamento. Ambos correspondem a uma tentativa de comparar

¹⁸⁶ Segundo o Ministério Público Federal (CASO..., 2021), a operação Lava Jato A Operação Lava Jato correspondeu a uma grande iniciativa de combate à corrupção e a lavagem de dinheiro no Brasil. Ela foi iniciada em março de 2014 e investigava quatro organizações que contavam com agentes públicos, empresários e doleiros. Sendo que a mesma passou a ser investigada por vara da Justiça Federal, localizada em Curitiba.

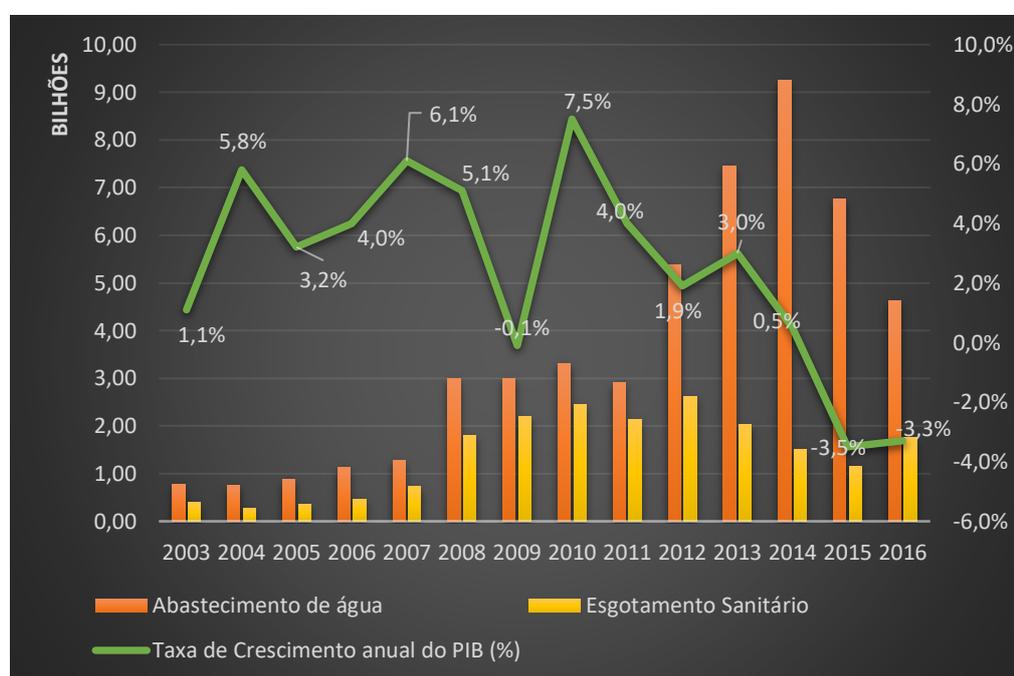
¹⁸⁷ Como a Odebrecht e o Grupo Queiroz Galvão.

¹⁸⁸ Estas duas cartas foram produzidas como resultados de Assembleias Nacionais organizadas pela ASSEMAE. A Carta de Poços de Caldas foi construída na quadragésima quinta assembleia e a Carta de Poços de Caldas na assembleia nacional posterior. (ASSEMAE, 2015; 2016)

o perfil de recursos não onerosos e totais, entre 2003 e 2016, com a taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. (BRASIL, 2020; IBGE, 2021)

No que tange aos investimentos do OGU, é possível notar uma queda brusca de recursos desembolsados. Para o abastecimento de água, entre 2014-2016, os recursos foram reduzidos em cinco bilhões de reais. Já para o esgotamento sanitário, os valores caíram em mais de 400 milhões de reais. O gráfico 7 apresenta indícios de que recursos públicos para o saneamento foram afetados em elevado grau, principalmente nos anos de recessão econômica (2015 e 2016). Esta queda pode encontrar justificativas também nos impactos causados pela Operação Lava Jato, além da manutenção daquelas dificuldades – já presentes desde o funcionamento do PAC 1 - no andamento dos projetos (liberação de alvarás, de licenciamentos ambientais e de municípios com baixa capacidade técnica para elaborar projetos). (BRITTO, 2018)

Gráfico 7 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003 e 2016 (em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%)



Fonte: IBGE (2021) e Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

Adotando a mesma lógica para os recursos totais (gráfico 8), nota-se que houve queda de recursos na faixa de 4 bilhões de reais para a modalidade abastecimento de água. E mais de 200 milhões para a modalidade esgotamento sanitário. Deixando claro que houve um impacto nos recursos totais direcionados ao saneamento durante os anos de crise econômica e política (entre 2014-2016).

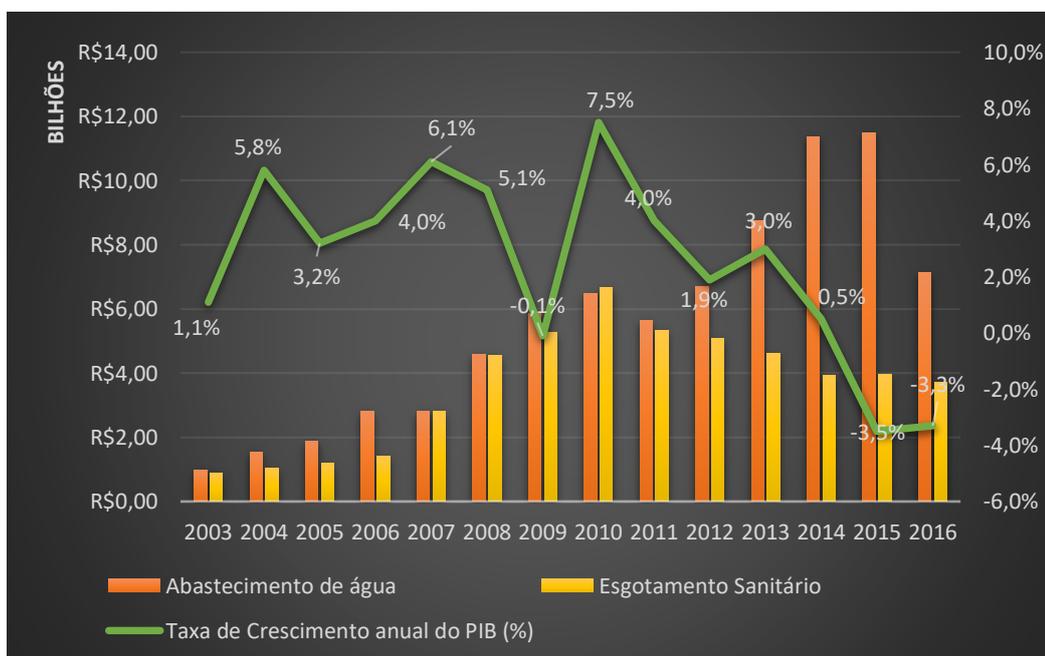
Importante observar que esta queda orçamentária obedece a um contexto macroeconômico mais amplo. Embora os atores do campo não fossem capazes de ter algum

controle sobre esses processos externos, o campo institucional de saneamento foi duramente afetado. Os investimentos públicos sofreram com cortes baseados em duas teses: a de “gastança” e a noção de que seria necessário elevar o desemprego para reduzir a inflação. (TEIXEIRA, DWECK e CHERNAVSKY, 2018)

O economista Goldfajn (2013, não paginado) endossou a segunda tese, por exemplo, em artigo de opinião publicado no jornal O globo: “O mercado de trabalho aquecido tem gerado aumentos de salários que, repassados aos preços, têm gerado resistência à queda da inflação.”

Os impactos orçamentários na política de saneamento, provocados pelas crises econômicas e políticas, ganharam maior amplitude com os impactos da operação Lava-Jato nas empreiteiras, como a Odebrecht e a Queiroz Galvão ¹⁸⁹. A crise econômica adquiriu outra dimensão com as dificuldades financeiras enfrentadas pelas empreiteiras, o que gerou diversos entraves no andamento das obras do PAC 2 (BRITTO, 2018)

Gráfico 8 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2003 e 2016 em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%)



Fonte: IBGE (2021) e Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

Esses choques exógenos também possibilitaram novas janelas de oportunidade para atores insatisfeitos, em algum grau, com a condução da política federal de saneamento. Uma abertura para novas mudanças que poderiam ser incrementais ou de caráter disruptivo. (VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

¹⁸⁹ Isto pode ser observado através da Manchete presente no Portal G1. (7..., 2015)

E foi exatamente este complexo contexto que ajudou a ABCON a abrir nova janela de oportunidade para a coalizão privada. A associação aproveitou-se do contexto de crise econômica, política e de questionamentos institucionais dentro do campo de saneamento para estimular a maior participação de empresas privadas nos serviços sanitários. (VALENTE, 2019; VASQUES, 2020)

Cabe observar que esse maior espaço obtido pela coalizão privada no campo institucional de saneamento pode ter sido alavancado com a criação do Fundo de Investimento do FGTS. Este fundo, implementado através da promulgação da Lei nº11491/2009 e gerido pela CEF, apresentava como fim o investimento em setores da infraestrutura, como o saneamento. Sendo que o mesmo também foi liberado para participar de projetos estruturados na forma de PPPs, passando até a alocar valores dentro de empresas privadas. (BRASIL, 2009; BRITTO, 2018)

De acordo com BRITTO (2018), foram mais de 90 milhões para a empresa Foz Centro Norte Participações S.A. A mesma que iria alterar a sua razão social para Odebrecht Ambiental - Centro Norte Participações S.A., empresa que assumiu o controle da Companhia de Saneamento do Tocantins (Saneatins). Vale observar que a Odebrecht Ambiental também recebeu recursos oriundos do BNDES e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE). (BRITTO, 2018)

A ABCON passou a atuar mais fortemente desde 2013, quando ajudou a conquistar uma liberação para o setor privado acessar recursos do OGU (em caso de obras de saneamento, através da Portaria do Ministério das Cidades nº280, de 25 de junho de 2013). E mesmo com a pressão posterior de movimentos sociais para revogação desta portaria, ela não sofreu revés. O ministro do PP, Agnaldo Ribeiro, argumentava que a portaria era uma decisão do poder executivo para estimular mais PPPs. Ou seja, a mudança no cenário da grande política ensejava abertura de espaço para mudanças, como esta portaria, que rearranjava os recursos de poder no âmbito do campo institucional saneamento (BRASIL, 2013; BRITTO, 2018)

O próprio “Relatório de Atividades 2015” da associação registra também a intenção, através de encontros com a vice-presidência da CEF, de promover outros formatos mais favoráveis às empresas privadas no que tange aos financiamentos e à aprovação de projetos. Isto reforça o quanto ativa era a ABCON nesse período, e como sua atuação era refletida em conquistas para as operadoras privadas de saneamento. (ABCON, 2015)

Sobre este mesmo relatório, vale salientar o posicionamento da ABCON acerca da participação da iniciativa privada enquanto processo inevitável na prestação dos SAE. Esse argumento pode ser observado no trecho abaixo (ABCON, 2015, p.20):

A administração pública não pode se curvar ante a pressão de algumas corporações, que por pura ideologia são contra a participação privada na gestão dos serviços de água e esgoto. A eficácia da participação privada já é uma realidade nos 304 municípios onde ela atua e não pode ser desconsiderada como alternativa para levar adiante os investimentos, as obras necessárias e a melhoria na gestão dos serviços. À medida que a água torna-se um bem cada vez mais valioso e o país demanda esforços nunca antes realizados para que obtenhamos o aumento da cobertura aos serviços de água e esgoto, a cooperação entre os entes públicos e a iniciativa privada surge como um caminho natural – e necessário – para atingir as metas estabelecidas pelo PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico, que preconiza a universalização de serviços até 2033.

Esses últimos quatro parágrafos servem para reforçar que, embora não tenha ocorrido uma pressão estruturada da coalizão privada para realizar mudanças institucionais na política do saneamento, vários atores privados já gozavam de facilidades para acessar recursos públicos a juros baixos. Por outro lado, entes subnacionais eram orientados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que associava a capacidade de obtenção de recursos à capacidade de arrecadação obtida por estes entes. (BRITTO, 2018).

Essas conquistas para o setor privado somente ocorreram pela atuação direta da ABCON, e isto ganhou evidência ainda maior a partir do mandato presidencial de Michel Temer. Os contextos macropolíticos e econômicos do governo Temer serão apresentados e analisados na próxima seção.

4.3.3 O IMPACTO DO GOVERNO TEMER NA POLÍTICA E NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

O mandato de Temer somente foi possível após uma crise política sem precedentes desde 1988. Amenizada com o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, iniciado em dezembro de 2015. (VALENTE, 2019)

O governo de Michel Temer foi iniciado em maio de 2016, e de acordo com Britto (2018), logo rapidamente se posicionou para desestruturar alguns pilares da política de saneamento. Espaços que foram pactuados desde o início dos mandatos de Lula, como o ConCidades, foram diretamente afetados. O Decreto nº9076, de 07 de junho de 2017, retirou as competências do conselho (alocando as mesmas no Ministério das Cidades) e alterou até a composição do mesmo (com a retirada dos suplentes, pactuada desde 2016). Ele seria composto apenas por membros indicados diretamente pelo governo federal. (BRASIL, 2017)

Estas medidas já deixaram em evidência o interesse do governo federal em reduzir o controle social dentro da política de saneamento, o que indicava a intenção em alterar o desenho com pouca participação democrática. (BRITTO, 2018)

Outro aspecto que merece destaque é o de que pelo menos os três mandatos do PT no poder executivo foram marcados por interferências diretas de governo no problema do

emprego. O que resultou em ganhos salariais significativos para a massa de trabalhadores e ao aumento de seu poder de barganha. (TEIXEIRA, DWECK e CHERNAVSKY, 2018)

E aqui a obra de Kalecki (1944) é de grande valia explicativa. Ele identificou que os capitalistas perdem autonomia em cenários em que as taxas de desemprego são muito baixas. Afinal, nestes cenários, em geral, assegurados por políticas fiscais expansivas, os trabalhadores aumentam seu poder de barganha, conquistando ajustes salariais vantajosos e, com isso, reduzindo as margens de lucro. Ou seja, a política fiscal expansiva reduz a capacidade dos capitalistas de arbitrar com sucesso as disputas com os trabalhadores.

Não por acaso, entre o segundo mandato de Dilma e o mandato de Temer, o empresariado reagiu ao fortalecimento do poder de barganha da classe trabalhadora reivindicando a retomada do princípio das “finanças públicas sadias”, segundo o qual o nível de emprego depende da confiança empresarial. (TEIXEIRA, DWECK e CHERNAVSKY, 2018)

A chegada de Henrique Meirelles para o Ministério da Fazenda foi norteadada pelo reequilíbrio das contas públicas brasileiras. Isto somente seria possível por uma redução considerável dos gastos públicos (crítica direta a tese sobre o excesso de gastos públicos), formulada através do Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016. Pautado em pilares da macroeconomia ortodoxa, já descritos na introdução, que privilegiam as políticas de austeridade para supostamente alcançar a retomada do crescimento econômico. (BRASIL, 2016; TEIXEIRA, DWECK e CHERNAVSKY, 2018)

A PEC logo foi aprovada tanto pelo congresso quanto pelo senado e foi transformada em Emenda Constitucional 95/2016. O principal dispositivo da mesma era a limitação dos gastos públicos da União durante 20 anos, sendo os mesmos apenas reajustados pela taxa de inflação do ano interior. Isto representaria, na prática, a ausência de crescimento real dos gastos. (BRASIL, 2016; TEIXEIRA, DWECK e CHERNAVSKY, 2018)

Importante ressaltar que, antes e depois do início do governo Temer, o PAC sofria com contingenciamentos (bloqueio de verbas). Em notícia veiculada pela Agência Brasil, de 30 de março de 2016, registrava que o programa era o segundo mais afetado por cortes federais. Segundo MÁXIMO (2016, sem paginação), “em segundo lugar estão as despesas do PAC, que tiveram corte de R\$3,21 bilhões, passando de R\$26,49 bilhões para R\$23,28 bilhões. Em fevereiro, os gastos com as obras do programa haviam sido reduzidos em R\$4,23 bilhões”.

Porém, uma notícia veiculada pelo programa televisivo Jornal Nacional - no dia 07 de novembro de 2016 - anunciava que o próprio governo federal iria retomar cerca de 1,6 mil obras

paralisadas do PAC. Algo que utilizaria cerca de 2 bilhões do OGU em 2017 e talvez representasse uma tentativa para dar prosseguimento ao programa. (GOVERNO..., 2016)

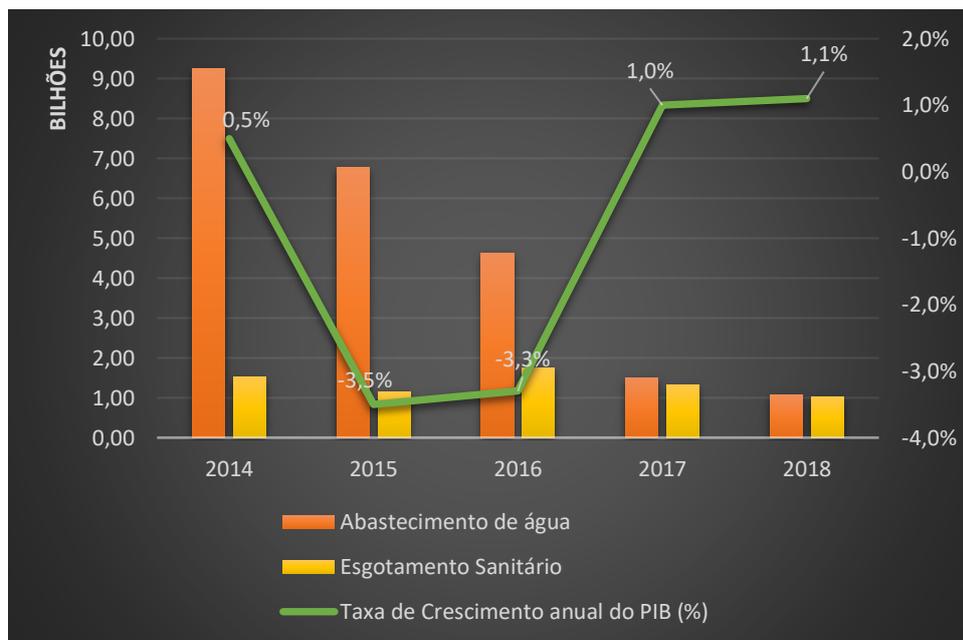
Entretanto, meses depois o viés ideológico impôs os cortes, reforçando uma opção política para reduzir gastos orçamentários. De acordo com Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018), esse estímulo para o ajuste fiscal era uma demanda do capital desde 2013. Mesmo com a existência de literatura econômica¹⁹⁰ que apontasse o oposto, reforçando que um ajuste fiscal seria autodestrutivo. Ele seria mesmo capaz de agravar um determinado quadro fiscal.

Segundo Martello (2017, não paginado), em notícia publicada pelo G1, novos cortes ocorreriam para o orçamento de 2017. Os valores previstos para o programa corresponderiam a faixa dos 36 bilhões. Entretanto, segundo o mesmo portal de notícias, o governo federal bloqueou despesas devido a arrecadação abaixo do nível esperado. E, conseqüentemente, mais uma rodada de contingenciamento reduziu os recursos para o programa.

O gráfico 9 apresenta os valores desembolsados para as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre 2014 e 2018. A queda dos recursos do OGU foi de 8 bilhões em cinco anos para o abastecimento, e de 500 milhões para o esgotamento. Mesmo com a saída do quadro de recessão econômica, que perdurou entre 2015 e 2016, os recursos orçamentários continuaram apresentando drásticas quedas dentro do saneamento. Indícios de que a política macroeconômica de austeridade já estava gerando impactos no financiamento público da política de saneamento.

¹⁹⁰ Ver Fatás e Summers (2016 a) e Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018)

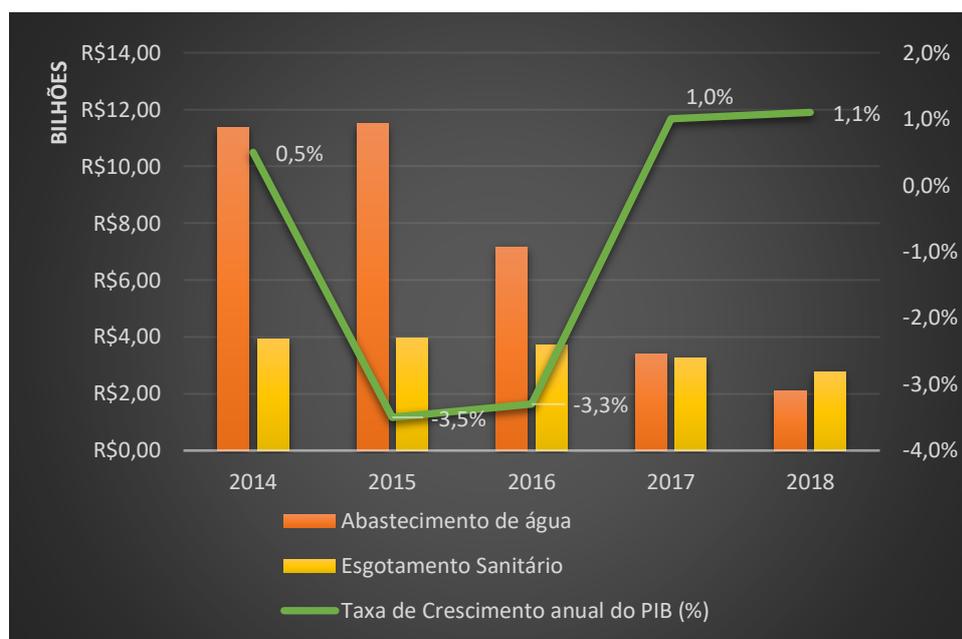
Gráfico 9 - Recursos não onerosos desembolsados por modalidade de saneamento entre 2014 e 2018 (em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%)



Fonte: IBGE (2021) e Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

Quando se amplia o escopo de análise para os recursos totais (onerosos e não onerosos), o perfil de quedas se intensificou. 9 bilhões de reais para o abastecimento de água e mais de 1 bilhão de reais no esgotamento. O período de elevado montante de recursos para o saneamento estaria com os dias contados.

Gráfico 10 - Recursos totais desembolsados por modalidade de saneamento entre 2014 e 2018 (em bilhões de reais) x taxa anual de crescimento do Pib brasileiro (%)



Fonte: IBGE (2021) e Ministério das Cidades (BRASIL, 2020)

4.3.3.1 O PROGRAMA DE PARCERIA PARA INVESTIMENTOS (PPI), A MEDIDA PROVISÓRIA 844 E A ATUAÇÃO DA ABCON

Diante desse quadro de escassez de recursos públicos, intensificado pelas medidas macroeconômicas do governo Temer, houve uma legitimação das críticas à criação do PAC, isto pode ser exemplificado por notícias como: “Metade das obras do PAC enfrenta problemas, mostra estudo¹⁹¹”, da Agência Brasil; “Falta de verba e problemas técnicos emperram obras de R\$132 bi do PAC”, do jornal Estadão; e “Pesquisa identifica quase 5 mil obras do PAC paralisadas no país”, do Portal G1 de notícias. (MELLO, 2015; OTTA, 2018; LIS, 2019)

As mudanças institucionais adotadas nos governos de Dilma não surtiram os efeitos esperados no funcionamento do PAC. E, paralelamente, estas notícias ajudaram a estimular uma narrativa de que talvez fosse o momento para tentar por outra alternativa: aquela que envolveria a privatização mais ampla na prestação dos SAE. (BRITTO, 2018; VALENTE, 2019)

O PLANSAB (BRASIL, 2020) apontava que seria necessário um volume de recursos na casa dos 122 bilhões de reais até 2023, e de aproximadamente 600 bilhões de reais até 2033

¹⁹¹ Estudo do Trata Brasil.

para universalizar os serviços de saneamento. Isto basicamente representaria, em média, um investimento anual de dez bilhões de reais. (PERES, 2019; BRASIL, 2020)

Considerando que o volume orçamentário para 2019 seria de 3,18 bilhões de reais, esta média de investimentos não seria impossível de ser atingida com recursos públicos. Entretanto, o regime macroeconômico instaurado com a EC 95 levou à crescente redução dos investimentos públicos com vista a alcançar o equilíbrio fiscal no curto prazo. Cenário que impediria um grande aporte de recursos públicos para o saneamento. (BRASIL, 2014; PERES, 2019)

Em meio a este cenário de contingenciamentos de recursos públicos para setores da infraestrutura, o governo Temer propôs como alternativa o Programa de Parceria para Investimentos (PPI). Promulgado pela Lei nº13334/2016, o PPI se tratava de um novo programa de desestatização, que poderia impactar diretamente o campo institucional do saneamento. Este programa apresentava inicialmente como secretário executivo o ex-governador do Rio de Janeiro, Moreira Franco. (BRASIL, 2014; PERES, 2019)

Talvez esse seja o principal momento em que a coalizão privada tenha impulsionado uma mudança institucional por camadas. A prestação dos SAE pelas CESBs ainda seria possível, mas as novas regras institucionais passaram a facilitar a privatização das companhias estaduais. Empresas como a Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), CASAN (Santa Catarina) e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) estariam na lista. (BRITTO, 2018)

A intenção do próprio governo Temer era induzir a adesão de estados ao PPI através da sua crise financeira. Uma sofisticação do que FHC tentou décadas atrás, pois a privatização das CESBs foi inserida como tema necessário para ingresso dos estados ao Plano de recuperação fiscal (publicado como Lei Complementar nº159/2017). (BRASIL, 2017; BRITTO, 2018)

E esta tentativa foi exitosa em alguns estados, especialmente no Rio de Janeiro, que aceitou as condições estabelecidas. A ponto de aprovar, em 20 de fevereiro de 2017, a venda de ações da CEDAE enquanto contrapartida de empréstimo no valor de 3,5 bilhões aos cofres estaduais. (BRITTO, 2018)

Cabe observar que o próprio PPI seria fruto de controvérsias normativas, principalmente porque a privatização de uma CESB impediria a mesma de usar os contratos de programa. Nesse sentido seria necessário estabelecer novas mudanças institucionais na lei do saneamento. E, de acordo com nota técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), foram sugeridas 13 propostas a partir do documento “Diagnóstico Saneamento”. Observadas no quadro 16 abaixo (DIEESE, p.5, 2017):

Quadro 16 – Propostas do Governo federal para o setor de saneamento no Brasil

1. Uniformização da regulação do setor	Regulação integrada para os quatro componentes do saneamento (água, esgoto, resíduos e drenagem) e centralizada, em nível nacional, por meio da Agência Nacional de Águas (ANA).
2. Racionalização das competências ministeriais e de recursos	Revisão ampla das competências dos diversos órgãos do governo federal envolvidos no saneamento, transferindo a maior parte para o Ministério das Cidades.
3. Revisão do Plansab	Revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico, nos moldes dos aspectos metodológicos do Plano Decenal de Energia, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), atualizado a cada dois anos, com foco na maior participação da iniciativa privada.
4. Programa de parceria com a iniciativa privada	Estímulo de parceria com a iniciativa privada para a construção e operação de redes de abastecimento e tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos.
5. Parcerias estratégicas nas empresas estaduais	Com a participação acionária minoritária do FGTS, BNDESPar, BB e outros fundos de investimentos, estabelecimento de parcerias em que “acordos de acionistas bem estruturados garantiriam os interesses dos sócios privados minoritários”.
6. Revisão da Legislação de Consórcios	Revisão da Lei 11.107/2005 para estimular a participação privada no setor.
7. Simplificação dos processos de financiamento e de acesso aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU)	Revisão de “fluxos processuais com vistas a otimizar os prazos”.
8. Gestão da Informação	A ANA passaria a ser responsável pela definição dos indicadores de saneamento e a gestão do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).
9. Enfrentamento de Perdas	Criação de linhas especiais de financiamento com recursos do OGU.

10. Estímulo à ligação das residências às redes de esgoto	Alteração da Lei de Saneamento para autorizar cobrança de tarifa pela disponibilidade de infraestrutura.
11. Programa de capacitação técnica	Envolvimento da ANA na capacitação das agências estaduais, regionais e municipais.
12. Revisão do licenciamento ambiental	Consideração de externalidades positivas no licenciamento das obras. Revisão da Lei de crimes ambientais.
13. Assentamentos urbanos irregulares de baixa renda	Alteração da Lei de Saneamento para dar segurança jurídica aos investimentos em áreas irregulares. Revisão do Plansab para “comportar possibilidades de enfrentamento da oferta de saneamento inclusive nas favelas”.

Fonte: DIEESE (2017, p.5)

Todas as sugestões carregavam como principal pauta a ampliação de empresas privadas na prestação dos serviços, o aparecimento da ANA¹⁹² como reguladora oficial na política de saneamento e a necessidade de mudanças no desenho institucional da política. Pela primeira vez no governo Temer houve um documento formal que indicasse estes caminhos. (DIEESE, 2017)

Cabe observar que este documento foi pouco divulgado, mas o governo federal ressaltava o diálogo tanto com a coalizão privada, como também com as coalizões estadualistas e municipalistas. Entretanto, Britto (2018) reforçou que os movimentos sociais não foram ouvidos durante essas discussões.

Ademais, estas sugestões refletem uma mudança de postura e de conexões políticas por parte do governo federal. A relação da ABCON com o governo federal estreitou-se a partir de 2016, mais especificamente a partir do início do mandato de Temer. O relatório de Atividades da ABCON para o ano de 2016 possui até um item chamado de “articulação com o governo federal”, ele destaca reuniões com o Ministério das Cidades tanto na gestão de Gilberto Kassab, quanto na gestão de Bruno Araújo. Exatamente para discutir temas de interesse da coalizão privada e que apareceram no quadro 16 como regulação, isonomia competitiva e segurança jurídica. (ABCON, 2016)

¹⁹² O que incomodava pela ausência de quadro de funcionários para dar conta das futuras demandas, além de que a ANA trabalhava com questões restritas aos recursos hídricos. Uma estrutura normativa completamente diferente daquela verificada para o saneamento. (BRITTO, 2018)

A partir do momento em que o ministério adota posicionamentos que favorecem a coalizão privatista, a ABCON ganha um papel de destaque na interlocução com o mesmo. Isso não quer dizer que o setor privado não tinha pontes de articulação com o Ministério nos governos petistas, mas sim que naquele período os interesses privatizantes disputavam espaço com os movimentos sociais e setores da academia mais favoráveis ao predomínio do investimento público no saneamento. As mudanças ensejadas por Temer reduziram a pluralidade de interesses na política de saneamento. (BRASIL, 2014)

Durante debates que se estenderam entre agosto de 2016 e novembro de 2017, até mesmo o TCU foi acionado para contribuir tecnicamente e auxiliar nestas discussões sobre mudanças institucionais na política e prestação dos serviços de saneamento. Exemplo disso foi a publicação de acórdão do TCU (3180/2016), uma auditoria realizada pelo órgão dentro do Ministério das Cidades. Para além de sugestões que se concentraram no item 2 do quadro 16, vale destacar também o pedido do TCU para que, dentro de um prazo de 180 dias, fosse apresentado um plano de ação. (BRASIL, 2016; DIEESE, 2017; BRITTO, 2018)

Todas as recomendações sugeridas pelo TCU e os debates na esfera governamental foram respondidos, dentro do mandato de Temer, com a Medida Provisória (MP) nº 844/2018. Esta MP atendia a algumas das propostas presentes quadro 16, como conferir à ANA uma função primordial na regulação do saneamento na esfera federal. (BRASIL, 2018; BRITTO, 2018; VALENTE, 2019).

O principal articulador desta MP foi o então senador Roberto Muniz, filiado ao PP. Ele foi secretário executivo do Ministério das Cidades e, posteriormente, assumiu a presidência da ABCON. Esse tipo de troca entre setor público e privado é chamado de porta giratória e evidencia ainda mais essa aproximação entre ABCON e governo federal. (BRASIL, 2018; PERES, 2019)

A MP buscava alterar a questão da dispensa de licitação na prestação dos SAE pelas CESBs, passando a transformá-la em instrumento obrigatório em caso de agentes privados interessados na exploração destes serviços. Os municípios estariam impedidos de renovar contratos automaticamente com as CESBs, o que basicamente os empurraria para abertura de chamada pública (BRASIL, 2018; PERES, 2019; PERES, 2019; VALENTE, 2019; ASSEMAE, 2020).

Embora esta MP buscasse se aproveitar de lacunas no desenho da prestação de serviços da LNSB, as justificativas para a sua adoção eram a ampliação da qualidade do processo regulatório e o estímulo a um ambiente competitivo dentro da prestação de serviços. Duas demandas defendidas por atores privados que, de acordo com seus interesses econômicos de

maior participação nas concessões dentro do campo de saneamento, seriam beneficiados com uma uniformização de regras regulatórias no Brasil e a obrigatoriedade de concorrência na delegação destes serviços. (BRASIL, 2018; PERES, 2019; PERES, 2019; VALENTE, 2019; ASSEMAE, 2020).

Esse processo pode ser identificado através do discurso do então presidente do SINDCON - Alexandre Lopes - em uma edição da revista Canal Sindcon de 2018. Nela, o presidente da associação reforçou a importância dos prestadores privados dos SAE e a relevância do “Encontro Nacional das Águas” a partir da seguinte fala:

A capacidade das concessionárias privadas solucionarem os problemas de abastecimento e serviço nas regiões em que atuam fica cada vez mais nítida para os observadores de nosso setor. Isso ficou evidenciado nos painéis do evento, que trouxeram um pouco das experiências bem-sucedidas de nossos associados que estão ajudando a transformar o cenário do saneamento no país. (CANAL SINDCON, 2018, p.3)

A mesma revista reforçou que o apoio a maior participação da iniciativa privada na prestação dos SAE já estava presente no discurso de representantes¹⁹³ dos partidos PSDB, PT e REDE que foram ao encontro. Apoio também confirmado pelo então secretário nacional de saneamento, Adailton Trindade, a partir do seguinte trecho abaixo:

Adailton Trindade afirmou que o Ministério das Cidades deseja a inclusão no sistema de todos os brasileiros que ainda não contam com serviços de saneamento, tendo ciência de que não existe solução simples ou milagrosa para isso. Para ele, a MP 844 vai ao encontro desse desejo, na medida em que “integra políticas referentes à área, estabelece a criação de um comitê interministerial e ainda busca simplificar bastante os processos de investimentos e financiamentos necessários” (CANAL SINDCON, 2018, p. 10)

A ASSEMAE (2020), por sua vez, reforçou que o interesse maior da coalizão de defesa privatista estava em converter empresas públicas em privadas. Exatamente para transformar contratos de programa em contratos de concessão e fazer com que empresas privadas fossem capazes de assumir os SAE em determinado município sem licitação.

VALENTE (2019) também reforça que não adiantaria atacar estes pontos sem observar outras questões graves que iriam ocorrer como desdobramento dessas medidas. Um exemplo de distorção é denominado *cream-skimming*, ou seja, entrantes que apenas se interessariam na prestação dos serviços dentro de regiões em que as atividades seriam superavitárias aos custos da prestação dos serviços.

Diversas manifestações das coalizões municipalistas e estadualistas surgiram contra a MP, principalmente por esta visar a ampliação da participação privada. Conforme o desejo da ABCON e companhias privadas de saneamento (a AEGEA saneamento, Grupo Águas do Brasil e BRK ambiental).

¹⁹³ Jerson Kelman (PSDB), João Paulo Capobiano (REDE) e Miriam Belchior (PT).

Isto pode ser exemplificado por uma nota conjunta contra a MP 844/2018. Composta por uma coalizão contingencial entre municipalistas e estadualistas, ela foi assinada pelas seguintes entidades: ABES, AESBE, ASSEMAE, Federação FNU, Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e a FNSA. Esta nota reforça os questionamentos com a questão dos subsídios cruzados e a preocupação com a possibilidade de aumento das tarifas na prestação de serviços na seguinte passagem (ASSEMAE, 2020, não paginado):

Trata-se de uma MP inconstitucional, que afeta a titularidade municipal, o subsídio cruzado e a lógica dos ganhos de escala, prejudicando os municípios mais pobres e gerando um grande risco de aumento das tarifas de água e esgoto em todo o país. Nesse contexto, estará comprometida a universalização dos serviços. E a MP, ao contrário do defendido pelo Governo Federal, promoverá a desestruturação do setor de saneamento, agravando as diferenças entre cidades ricas e pobres.

Paralelamente a este movimento, vale destacar que a própria ABCON, em seu Relatório Anual de 2018, registrou que houve mudança de sua estratégia comunicativa. De acordo com ABCON (2018, p.10), “desde o início de 2018 adotou-se a estratégia de elucidar a imprensa sobre os atrasos históricos do saneamento, já prevendo a publicação da MP 844.” A maior aproximação entre o setor privado e o governo Temer reverberou diretamente na tramitação desta MP. Contudo, no Congresso, ela foi alvo de 525 emendas e perdeu eficácia ao cair em decurso do prazo exigido da lei. (VALENTE, 2019)

4.3.3.2 A MEDIDA PROVISÓRIA 868: INTERESSES E ATORES PRIVADOS DENTRO DA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE SANEAMENTO

Mesmo assim, no último dia útil de seu mandato, o presidente Michel Temer editou nova MP (com a mesma redação da anterior), a 868/2018. Embora existisse o risco de inconstitucionalidade pela reedição de MP, nova tentativa foi realizada e mais uma vez impulsionada por segmentos da coalizão privada. Segundo série jornalística “Pescadores de Águas Turvas”, produzida por João Peres para o site de jornalismo investigativo “O joio e o trigo”, esta segunda MP foi fruto de pressões da própria ABCON. (BRASIL, 2018; PERES, 2019; PERES, 2019)

Esta MP manteve temas como a atuação da ANA, a isonomia competitiva entre prestadores públicos e privados, além de tentar resolver a problemática de privatização das CESBs – nesta versão, ocorreria conversão automática de contratos de programa para contratos de concessão, sem questionamentos por parte dos estados e dos usuários do serviço – e a previsão de pagamentos forçados para serviços de esgoto. (BRASIL, 2018; PERES, 2019; PERES, 2019; VALENTE, 2019)

A isonomia competitiva corresponderia ao fato de que os titulares dos serviços precisariam abrir chamamento público para saber quais empresas (públicas ou privadas) estariam interessadas em prestar os SAE. Isto poderia estimular a procura de empresas privadas somente para casos atrativos financeiramente. Além de resultar em um cenário em que a atuação de empresas privadas para municípios menores obedeceria a adoção de tarifas mais altas, o que iria afetar a adimplência dentro de populações mais pobres. (BRASIL, 2018, art. 10; PERES, 2019)

Os interesses do setor privado em assumir a prestação dos SAE em municípios mais populosos, com maior potencial de lucratividade, já estavam explícitos em estudo do Instituto Trata Brasil, de 2015. Nele, a organização apontava que apenas cerca de 3,6 milhões de brasileiros - residentes nos cem maiores municípios do país - viviam em residências não conectadas às redes de esgoto, o que significava que em tais cidades as empresas privadas poderiam acumular um ganho de receitas na faixa dos 1,5 bilhões de reais. (TRATA BRASIL, 2015; PERES, 2019)

Como se pode observar, esta tentativa de mudança institucional contava com apoio de instituições como o Trata Brasil, produtor privado de estatística capazes de reforçar a necessidade de se modificar a política pública de saneamento. O Trata ganhou mais notoriedade pública através do estudo “Ranking do Saneamento”, em parceria com a consultoria GO Associados. Esta última atua dentro do segmento empresarial do saneamento, tendo como cliente operadoras privadas como a BRK Ambiental e a AEGEA. (PERES, 2019)

Vale destacar também as palavras do então presidente da SINDCON na edição da revista Canal Sindcon. Exatamente para reforçar a relevância dos investimentos privados dentro do contexto socioeconômico brasileiro. Segundo ele,

É importante que o novo Plansab tenha uma visão mais realista da demanda por universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil, com revisão das metas de investimento e a abertura para uma maior participação da iniciativa privada nesse esforço, que hoje remonta a um investimento médio de R\$ 22 bilhões por ano no saneamento até 2033, um valor que equivale ao dobro do total que o setor tem investido nos últimos anos. Ampliar as concessões e parcerias privadas é uma alternativa que se torna cada vez mais indispensável para o Brasil reverter esse déficit. (CANAL SINDCON, 2019, p.3)

A mesma edição da revista conta com uma entrevista com o deputado federal Evair Ferreira de Melo (PP/ES), então presidente da Comissão Mista Parlamentar que encaminhou o andamento da MP 868/2018. Em resposta a uma pergunta sobre o avanço que esta MP representaria, o deputado afirmou:

O modelo que está aí é uma desordem, não funcionou, não acompanhou as necessidades do Brasil. Não há um projeto nacional, tanto para o abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, quanto para outras áreas do saneamento, que precisa dialogar com o uso e a ocupação do solo e estar conectado com as políticas

públicas de saúde e infraestrutura. As atuais condições do saneamento exigem uma nova plataforma, e nós estamos lutando para que um novo modelo, que proporcione mais investimentos, seja estabelecido. Nossa determinação e empenho são para que o Brasil possa ter um novo marco legal do saneamento. É uma missão a ser cumprida. Temos a responsabilidade de enfrentar esses desafios. (CANAL SINDCON, 2019, p.16)

Cabe ressaltar mais duas figuras relevantes no andamento da MP: o senador Tasso Jereissati (PSDB- CE), relator da mesma, e o secretário de Desenvolvimento de Infraestrutura, do Ministério da Economia, Diogo Mac Cord de Faria. O primeiro já era bastante reconhecido como articulador político em projetos que tramitam no Senado Federal, logo a presença do senador para ocupar esta posição não ocorreu por acaso. Além disso, a família Jereissati é conhecida por seus negócios empresariais. Tasso é dono de uma empresa chamada Solar, que é responsável por todo o engarrafamento e distribuição de produtos da multinacional Coca-Cola nas regiões Centro Oeste e Nordeste.

A Coca-Cola, principal cliente da empresa Solar, tem amplos interesses na gestão da água e do saneamento no Brasil. Vejamos tais conexões na figura 4 abaixo. (PERES, 2019).

Figura 4 - A teia de relações da Coca-Cola com água e saneamento



Fonte: O joio e o trigo (PERES, 2019)

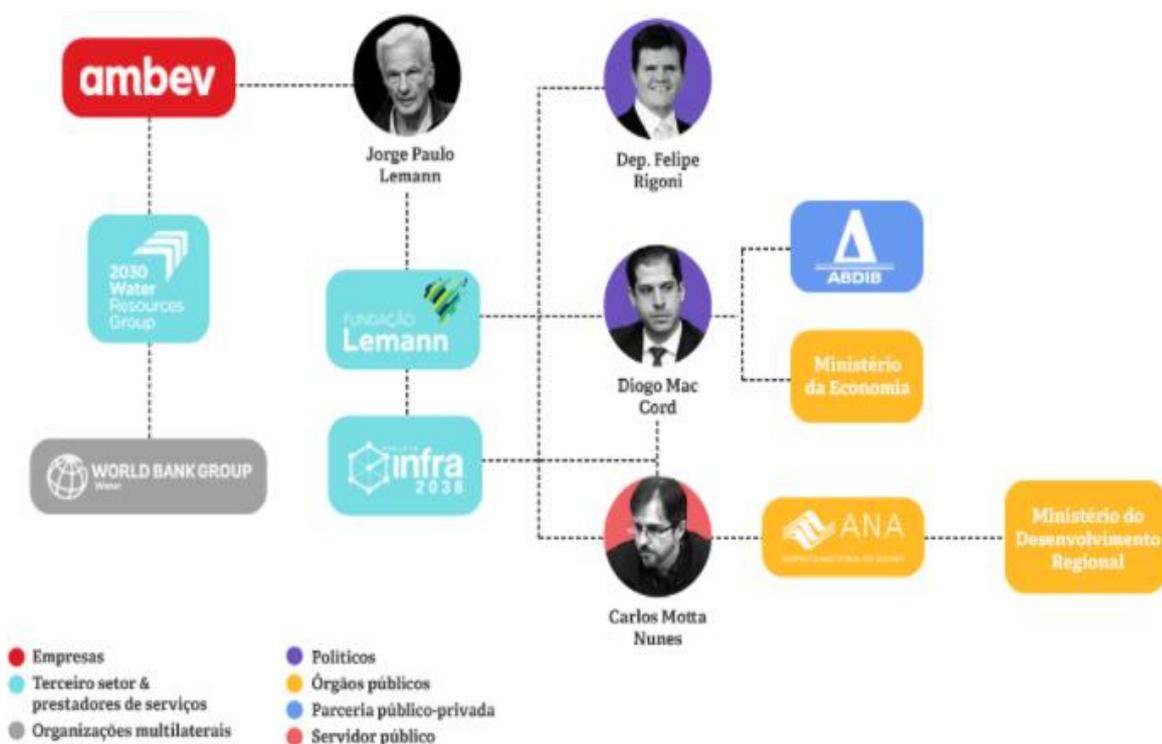
O segundo, antes de assumir cargo no governo federal, trabalhava na KPMG, empresa de consultoria, que tem interesses nos rumos do saneamento brasileiro. Ele também é fundador do Infra 2038, um grupo de entusiastas sobre a área de infraestrutura, que conta com a

participação do superintendente da ANA, Carlos Motta Nunes. O Fórum é intimamente associado a Fundação Lemann¹⁹⁴. (PERES, 2019)

Fundação criada por Jorge Paulo Lemann, um empresário renomado com investimentos dentro de áreas como a produção de bebidas (Companhia de Bebidas das Américas - AMBEV) e de alimentos (HEINZ). Também interessado em questões vinculadas à água por se tratar de insumo básico e caro para suas empresas. (PERES, 2019)

Empresas como a AMBEV e a Coca Cola financiam o *Water Resources Group* (WRG), uma organização que busca estabelecer diálogos em prol da privatização dos serviços de saneamento. O WRP abriu escritório no estado de São Paulo, exatamente a partir do momento em que o governo estadual conseguiu autorização para privatizar a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). As conexões de Ambev, Fundação Lemann e o Infra 2038 podem ser observadas na figura 5 abaixo.

Figura 5 - Relações Ambev-Fundação Lemann-Infra 2038



Fonte: O joio e o trigo (PERES, 2019)

O BNDES também está presente nessa rede de interesses desde o PPI. Representado pela figura de Karla Bertocco, ex-presidente da SABESP (interessada no repasse da empresa para o setor privado), que passou a ser diretora de Governos e Infraestrutura do Banco. Ela se

¹⁹⁴ A instituição apoiou os estudos do Deputado federal Felipe Rigoni (PSB-ES), outro parlamentar defensor da MP 868. (PERES, 2019)

reunia constantemente com Mac Cord, com o ministro do Desenvolvimento Regional Gustavo Canuto e com o secretário da SNSA, Jônatas Castro. Exatamente para discutir o aporte de recursos do BNDES neste novo modelo de financiamento, voltado para atrair empresas privadas. (PERES, 2019)

Outra importante organização para aporte de recursos é o Banco Mundial. A instituição, representada na figura de seu especialista sênior em Água e Saneamento Marcos Thadeu Abicalil, reforçava a narrativa, favorável aos interesses privatistas, de que somente investimentos públicos não seriam capazes de levar à universalização dos serviços de saneamento. Isto é revelado pelo comentário do mesmo em audiência pública organizada pela Comissão Especial da MP 868, apresentado na série jornalística “Pescadores de águas turvas”, do veículo “O joio e o trigo”. O comentário publicado foi o seguinte (PERES, 2019, sem paginação):

Nós, do Banco, temos total clareza de que o setor público não será capaz de gerar superávits fiscais suficientes para compor o investimento necessário aos três desafios: déficit, clima e envelhecimento da infraestrutura. Precisarà haver outra solução que não o recurso fiscal. Até porque o recurso fiscal, além de escasso, tem que competir com outras demandas, como saúde, educação, segurança. Então, o setor tem que buscar mecanismos de financiamento que independam cada vez mais do orçamento fiscal dos três níveis de governo.

O interesse do Banco Mundial na MP também estava relacionado à ampliação da atuação de um dos seus braços, a *International Finance Corporation* (IFC), no Brasil. Ela corresponde a uma financiadora internacional para investimentos privados e é acionista da AEGEA. Mais um fato que indica o interesse sobre a financeirização dos SAE. (BRITTO e REZENDE, 2017)

Todas estas relações de interesses privados e públicos em torno da MP podem ser observadas na figura 6 abaixo. Com destaque para a coordenação e liderança exercidas pela ABCON, em parceria com a CNI. (PERES, 2019; PERES, 2019)

Saneamento Básico, o Plansab, que é universalizar os serviços de água e esgotamento sanitário até 2033. Hoje, já sabemos que essa meta é muito difícil de ser atingida, principalmente quando lembramos que o Brasil investiu bem aquém do desejado nos últimos dez anos em seu saneamento. A permanecer no ritmo atual, essa universalização só se tornará realidade em 2060 ou mais para frente ainda. Talvez a nossa geração não consiga ver isso. Então, é preciso mudar para mantermos firme a proposta da universalização até 2033. (Canal Sindcon, 2019, p.20)

O PL conseguiu ser aprovado já no governo de Jair Messias Bolsonaro. Mesmo com resistência de segmentos que já se posicionavam contra as MPs anteriores, verificada através de duas notas conjuntas publicadas em junho e outubro de 2019, houve aprovação do PL. Isto em clara conexão com os rumos políticos e econômicos adotados pelo governo federal, resumidos na administração do Ministro Paulo Guedes.

A ampliação da privatização dentro dos SAE obedece a uma nova “onda” de privatizações. Segundo Santos e Dias (2021), em notícia do site da Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil (AFBNB), são 38 processos de reestruturação de ativos em andamento (15 desenhados para desestatização completa – como no caso dos Correios e da Eletrobrás - e 23 para desestatização parcial).

Tanto a ABCON quanto a SINDCON foram atores fundamentais para que esta aprovação fosse possível. Esse fato pode ser observado em passagem localizada dentro da revista Canal Sindcon (2019, p.23), que destaca o papel desses agentes na mídia para conscientizar a população brasileira sobre os benefícios da maior participação da iniciativa privada dentro da prestação dos SAE:

A ABCON e o SINDCON trabalharam até aqui para conscientizar a população dos benefícios que o país terá com a universalização do saneamento. A associação participou das audiências promovidas pela Câmara para a discussão do marco regulatório, levando ao conhecimento de todos que defende a regulação adequada para garantir a concorrência e o aumento dos investimentos das empresas privadas no setor.

A ABCON foi bastante atuante na mídia para fazer valer os interesses de seus associados, ou seja, a ampliação de participação do setor privado no campo institucional de saneamento e, conseqüentemente, na prestação dos SAE. Percy Soares Neto¹⁹⁵, em editorial da revista Canal Sindcon, destacou a dificuldade política enfrentada durante esse período entre as MPs e o PL. Além disso, Percy reforçou que a aprovação da Lei nº 14026/2020 representaria uma ampla janela de oportunidade para a iniciativa privada:

Durante esses dois anos, o acirramento do debate político-econômico sobre o tema do saneamento acabou chegando até a sociedade como um todo. A população teve acesso a informações sobre o enorme déficit no atendimento de água potável de qualidade e coleta e tratamento de esgoto com o qual o Brasil convive há décadas. Tivemos, como resposta, uma indignação popular contra essas condições precárias, que impactam o Sistema Único de Saúde (SUS), potencializam a proliferação da pandemia do novo coronavírus e causam danos incalculáveis ao meio ambiente.

¹⁹⁵ Diretor executivo da ABCON. (ABCON, 2020)

Temos, com o novo marco legal, uma janela de oportunidade para acelerar os investimentos que o país precisa para alcançar a universalização do saneamento. Em termos econômicos, isso representa mais emprego e muitos outros desdobramentos positivos, em vários setores. (CANAL SINDCON, 2020, p.2)

Percy também ressaltou a relevância de três pilares no novo marco legal do saneamento: regulação, competitividade e manutenção de escala na prestação dos serviços. Ele destacou o papel da ANA neste novo momento institucional da política e que as CESBs sairão de sua “zona de conforto” com o fim da possibilidade de renovação automática dos contratos de programa. Isso pode ser observado na fala de Percy dentro de editorial da revista Canal Sindcon (2021, p.4), o que reforça a futura relevância da ABCON para o funcionamento deste novo marco legal:

O novo marco legal aponta um caminho estruturado, com três grandes pilares: melhor regulação, mais competição e manutenção da escala na prestação dos serviços. A nova Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) terá um enorme desafio para consolidar a função de edição de diretrizes regulatórias. Se bem estruturada, ágil e efetiva, a ANA aumentará a estabilidade institucional, essencial para atrair investimentos e proteger o cidadão consumidor de água.

A competição incrementará a eficiência dos operadores e a qualidade dos serviços. Companhias estaduais sairão da zona de conforto e terão que se reinventar, revisitar os modelos de negócios voltados para um mercado antes cativo e reservado.

Dada a trajetória da ABCON, podemos dizer que ela, desde a sua formação, liderava um projeto de mudança institucional disruptivo, que buscava subverter a trajetória do campo de saneamento no Brasil, no qual o papel do poder público como prestador de serviço sempre foi inquestionável, ao favorecer o incremento da participação do setor privado nesta política. Contudo, dado o poder de veto de atores socialmente hábeis, como as CESBs, que conformam a coalizão estadualista, e a ASSEMAE, coalizão que aglutina os prestadores de serviço municipais de saneamento, o projeto disruptivo da ABCON transformou-se em um programa de mudanças incrementais por camadas.

Essas camadas podem ser observadas nos seguintes exemplos: a promulgação da Lei das Concessões (nº8987/1995) e da Lei das PPPs (nº11079/2004), que ajudaram a estimular uma participação do setor privado na prestação dos SAE. Com destaque para a retomada de relevância das PPPs já nos governos Dilma; a chegada de Márcio Fortes de Almeida no lugar de ministro do MCID já em 2005, uma indicação do partido PP; a criação do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), por meio de promulgação da Lei nº11491/2007. Um fundo interessado em valorizar suas cotas através da aplicação de recursos em empreendimentos de infraestrutura, como no caso do saneamento; a portaria nº280/2013 do Ministério das Cidades, que permitiu o acesso aos recursos do OGU para o setor privado em obras de saneamento que fossem vinculadas ao PAC; a promulgação da Lei nº13334/2016, normativa que criou o PPI; o artigo segundo da Lei Complementar nº159/2017, que autoriza a privatização de empresas em

áreas da energia e do saneamento como parte do plano para recuperação fiscal a ser seguido pelos estados; e o Decreto nº10187/2019, que dispõe sobre a qualificação da política de saneamento básico no âmbito do PPI. Normativa que deu aval federal para realização de estudos técnicos com a iniciativa privada, com o objetivo de universalizar os serviços de saneamento básico. (BRASIL, 1995; BRASIL, 2004; BRASIL, 2007; BRASIL, 2013; BRASIL, 2016; BRASIL, 2017; BRASIL, 2019)

Por fim, importa ressaltar que no período recente, devido aos choques exógenos, de caráter político e econômico, que diminuíram a legitimidade de projetos societários marcados por maior intervenção do Estado na economia, a resistência ao processo de privatização dos SAE parece ter começado a ruir. Um exemplo disso é que a proposta de tornar a ANA uma agência de regulação centralizada dos SAE, prontamente rechaçada nos anos de 1990 pela coalizão estadualista, acabou de ser aprovada no âmbito do PL nº4162/2019. Com isso, a janela de oportunidade para uma intervenção incremental voltada ao deslocamento institucional e até mesmo para uma intervenção disruptiva por parte da ABCON pode vir a se ampliar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação foi possível observar a atuação das três coalizões de defesa que ajudaram a aprimorar o desenho da política pública federal de saneamento no Brasil: a municipalistas, a estadualistas e a dos defensores da privatização. A formação dessas coalizões de defesa foi iniciada a partir da Constituição de 1891, dentro de um contexto de mudanças políticas e sociais no Brasil. (HOCHMAN, 2012)

A transição para o regime republicano e a expansão da dinâmica capitalista, com a consolidação de um mercado de trabalho livre, estimularam os conflitos pela difusão de bens públicos no Brasil. Nesse contexto, as epidemias, como as de febre amarela e de varíola, que por décadas castigaram os principais centros urbanos, adentraram a agenda pública. Isto é, passaram a ser encaradas com um problema a ser equacionado através da intervenção do Estado, o que se revelou nas crescentes pressões para que as três esferas de governo promovessem reformas urbanísticas nos grandes centros e para que o governo federal assumisse um maior controle sobre os serviços sanitários. (HOCHMAN, 2012)

Foi exatamente nesse momento que se deflagrou o primeiro grande embate no campo institucional de saneamento em torno da centralização dos serviços. Entre 1891 e 1919, ocorreram diversos debates legislativos voltados a definir, sobretudo, o papel da União e dos estados na provisão de serviços sanitários. Neste confronto, destacamos o papel ocupado pelo movimento sanitarista, que utilizou suas habilidades sociais e a legitimidade crescente do conhecimento científico, na defesa da centralização dos serviços sanitários pela União. Para este movimento, a constituição de uma política nacional era condição necessária para neutralizar a difusão de pandemias em todo território brasileiro. (HOCHMAN, 2012)

Os sanitaristas, ao proporem a criação de um Ministério para institucionalizar a provisão de serviços sanitários, buscavam redefinir o consenso federativo que concedia aos entes subnacionais a responsabilidade pela implementação desses serviços. Inclusive chegaram a criar uma liga para melhor organização de seus quadros e facilitar a sua atuação junto à mídia e ao legislativo brasileiro. É certo que por meio de mudanças institucionais incrementais, como os convênios entre estados e a União, este movimento contribuiu para deslocar o consenso da política sanitária em direção a um arranjo mais centralizador. Contudo, devido às inúmeras dificuldades impostas pelos vetos dos deputados na Câmara, esse processo centralizador só ganharia maior expressão no final da Primeira República e no início do Governo Vargas. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; HOCHMAN, 2012)

Na primeira parte da dissertação, demonstramos, então, que para compreender o campo institucional do saneamento, desde os seus primórdios, na Primeira República, é

necessário ter em conta os impactos que os choques exógenos - eventos macropolíticos e macroeconômicos capazes de reconfigurar os arranjos político-ideológicos no país - tiveram na redefinição dos rumos das lutas internas ao campo. Isto ficou claro, como já mencionamos, em como a modernização política e econômica do país colocou no centro da agenda pública a necessidade de se combater de forma mais sistemática as crises epidêmicas, abrindo espaço para a consolidação de uma política sanitária. Entretanto, demonstramos também que, a partir dos choques exógenos, o campo construiu suas próprias dinâmicas no âmbito das quais as forças centrípetas e centrífugas assumiam características específicas, ditadas pelos interesses inerentes a ele. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; BRASIL, 2014; CASTRO, 2016; BRITTO, 2018)

A importância dos choques exógenos para a compreensão das reconfigurações do jogo de interesses na política de saneamento revelou-se mais uma vez durante dois momentos de ruptura político-institucional: os golpes de 1930 e de 1964. O primeiro golpe, que deu origem ao governo Vargas, nasceu na esteira de dois choques externos ao campo, uma crise no pacto político-oligárquico, que dominava a política nacional brasileira desde o início do regime republicano, e uma crise econômica mundial ocorrida em 1929, que levou à ruptura nos fluxos de comércio internacional. Já o golpe de 1964, ele foi fruto de uma grande crise política no cenário nacional e de uma crise geopolítica, com a formação do regime socialista cubano, que desencadearia uma secessão de golpes militares na América Latina. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014; CASTRO, 2016; BRITTO, 2018)

Em ambos os momentos se buscou a imposição de um viés mais centralizador na política de saneamento. No governo varguista, a tentativa de centralização teve pouco fôlego, já que a centralização foi rapidamente revertida pela Constituição de 1934. Entretanto, durante a ditadura civil-militar, o ambiente pouco democrático permitiu que a União fosse capaz de implementar um plano nacional de saneamento em 1967, o PLANASA. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014; CASTRO, 2016; BRITTO, 2018)

Pela primeira vez um plano nacional foi desenhado, formulado e implementado pela União. Este plano favoreceu a coalizão estadualista, através da confirmação de um modelo único de prestação dos SAE controlado pelas CESBs. Aqui se inicia um percurso de dependência de trajetória sobre a prestação dos serviços, cuja resiliência têm, pelo menos até 2020, imposto fortes obstáculos aos interesses das coalizões municipalistas e privatistas. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; BRASIL, 2014; CASTRO, 2016; BRITTO, 2018)

O PLANASA deixou legados importantes como o grande avanço na cobertura de população atendida com abastecimento de água e a criação de uma burocracia técnica nas CESBs. Entretanto, o mesmo falhou por concentrar sua atuação nas áreas das regiões mais ricas

do país, a Sudeste e a Sul, ou seja, apenas em lugares com alta capacidade de retorno financeiro para os SAE. Além disso, há indícios de possíveis equívocos na formulação e execução do plano, uma vez que pouco se avançou na cobertura de esgotamento sanitário. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; COSTA e RIBEIRO, 2013; SOUSA e COSTA, 2016)

Já durante a década de 1980, o que se verificou foi um período de intensa instabilidade política com a abertura democrática. Ademais, a crise econômica observada durante esta década também foi outro fator exógeno a impactar o PLANASA, especialmente por impactar diretamente o recolhimento do FGTS, a sua principal fonte de recursos. Com a intensa taxa de desemprego, cada vez menos valores do fundo foram alocados para a política de saneamento. Um processo que ajudou a finalizar o PLANASA em 1986. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

A partir desse momento, houve uma intensa instabilidade institucional na política federal de saneamento. Em meio a este período conturbado, ocorreu igualmente a consolidação da hegemonia do paradigma neoliberal de desenvolvimento no mundo e sua ascensão paulatina no cenário brasileiro. Em meio a este cenário, pode-se observar uma divisão de visões entre especialistas do campo na análise deste período. De um lado, autores como Parlatore (2000) e Turolla (2002) destacavam a relevância da ampliação de PSPs a partir de pilares como eficiência e transparência na prestação dos SAE. Além disso, esses especialistas utilizaram também as consequências do próprio PLANASA – como a boa evolução apenas na prestação para abastecimento de água – para justificar a necessidade da maior participação de empresas privadas no campo.

Por outro lado, autores como Vargas e Lima (2004) e Castro (2005; 2007; 2008; 2016) ressaltaram que esse modelo privatizante foi proposto, durante a década de 1990, principalmente para países em desenvolvimento. As justificativas adotadas para adoção de maior participação do setor privado se baseavam em argumentos variados: desde a necessidade de reduzir a desigualdade social até a inviabilidade de investimento público para os SAE. Essas estratégias eram frutos de articulação direta – desde a liberação de financiamento para programas federais de saneamento como o PROSANEAR, até ajuda técnica para elaborar diagnósticos sobre o cenário brasileiro no saneamento. Produções institucionais coordenadas pelo IPEA para alimentar PLs que fossem capazes de facilitar a ampliação de PSPs - entre o poder executivo brasileiro com instituições financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial. O real interesse se concentrava em mercantilizar a prestação do SAE. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009)

Choques exógenos como este reorganizaram, novamente, a distribuição de poder dentro do campo, ensejando mudanças que buscavam ser mais disruptivas, como a tentativa de implementar uma ampla privatização na prestação dos SAE. (PARLATORE, 2000; ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; HOCHMAN, 2013; BRASIL, 2014; CASTRO, 2016; BRITTO, 2018)

Um dos pilares desta dissertação foi exatamente iluminar a trajetória de um dos atores, a ABCON, que mais lutou para expandir a participação do setor privado na provisão dos SAE. O campo institucional de saneamento naturalmente sempre foi aberto a mudanças, de tal forma que antigas frentes de batalha foram perpetuadas (como a disputa entre coalizões de defesa municipalistas e estadualistas pela titularidade dos serviços) e outras surgiram (como as resistências para evitar a privatização completa dos SAE). (PARLATORE, 2000; ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; BRASIL, 2014; CASTRO, 2016; BRITTO, 2018)

Após um longo período de dependência de trajetória na política de saneamento, construída desde o PLANASA pela capacidade de veto de atores ligados à coalizão de defesa estadualista, chegou-se em um momento em que esta trajetória passou a ser ameaçada. A coalizão privatista, na qual a ABCON usufrui um papel de destaque, visou, desde os governos FHC, ampliar sua capacidade política de intervenção nos processos decisórios da política. (PARLATORE, 2000; TUROLLA, 2002; ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

Durante a década de 1990, esse acúmulo de poder por parte da coalizão privatista obteve alguns resultados – verificados, por exemplo, na promulgação da Lei das Concessões e na possibilidade de abertura de capital pelas CESBs, em 1995 -, mas não foi capaz de impulsionar a formulação de novo marco regulatório que estimulasse a maior participação do setor privado nos serviços de saneamento. Existiram diversas tentativas legais para criar uma lei baseada nos interesses disruptivos privatistas (PLs 266/1996 e 4147/2001), mas estes PLs não conseguiram ser aprovados devido à conformação de uma coalizão híbrida entre os interesses municipalistas e estadualistas. Estes interesses, que historicamente se contrapuseram no campo institucional do saneamento, atuaram de forma inovadora ao se unir contra a aprovação destes PLs. Para tanto, criaram a FNSA. (SOUSA, 2011; COSTA e RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2014)

A atuação da FNSA foi importante para impedir a legalização de ampla privatização dos SAE, arrefecendo os interesses privatistas em boa parte da década de 2000. Esse esforço de vetar a ampla privatização do setor ganhou uma sobrevida com a ascensão do PT à presidência da república e a consequente valorização do planejamento público federal no desenho institucional da política de saneamento. Tal revalorização do planejamento nas políticas de

infraestrutura pode ser observada através da criação do Ministério das Cidades em 2003, cuja equipe técnica contou, inicialmente, com quadros indicados pela FNSA para discutir a política de saneamento; do Conselho ministerial em 2004 e da noção dos SAE enquanto um direito social. (ZVEIBIL, 2003; SALLES, 2009; HOCHMAN, 2013; BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

Uma política de saneamento precisa de dois elementos fundamentais para se consolidar: estabilidade em seu desenho institucional e uma grande quantidade de recursos financeiros para implementação de obras. Nesse sentido, a ascensão do PT ao poder executivo brasileiro pode ser encarada como progressista ao campo institucional de saneamento. Isto pode ser exemplificado por duas mudanças por camadas na política sanitária brasileira: a promulgação da Lei Nacional de Saneamento básico e do PAC. A primeira normativa legal foi construída dentro de intenso ambiente democrático e representava um avanço institucional que não ocorria desde os tempos de PLANASA. A segunda contribuiu para confirmar que o financiamento público seria o principal mecanismo a alimentar a evolução da cobertura dos SAE a partir do ano de 2007. (SOUSA, 2011; BRASIL, 2014; SOUSA e COSTA, 2016; BRITTO, 2018)

Importante observar que nesse momento o grande embate jurídico ocorreu entre as coalizões municipalistas e estadualistas, elas divergiam sobre temas como a titularidade dos serviços, financiamento dos mesmos e atuação de órgãos colegiados para controle social. (SOUSA, 2011; BRASIL, 2014; SOUSA e COSTA, 2016; BRITTO, 2018)

Apesar do avanço jurídico que a lei do saneamento representava, ela foi marcada pelo intenso poder de veto político articulado pela coalizão estadualista. A indefinição da titularidade somada aos vetos sobre o financiamento aos serviços a partir de fundos setoriais e a existência de órgãos colegiados com plena capacidade deliberativa, ajudaram a frear essa tentativa mais progressista dentro do campo de saneamento. (SOUSA, 2011; SOUSA e COSTA, 2016)

Essa espécie de freio institucional também pode ser observada em outros formatos. Embora o planejamento federal para execução da política tenha sido sustentado pelo menos até 2013 (com a implementação do PAC 1 e PAC 2), vale destacar que as alterações no primeiro escalão do MCID – com a saída de Olívio Dutra, importante político do PT, para a chegada de uma indicação do PP, partido que ocupa posição de liderança no chamado “centrão” no Congresso Nacional, verificada através da nomeação de Márcio Fortes de Almeida – contribuíram para enfraquecer essa retomada na implementação de um política de saneamento, coordenada por um forte planejamento federal que ainda valorizava a prestação pública dos SAE. (BRASIL, 2014; BRITTO, 2018)

Outro importante fato a ser destacado é o de que, durante os mandatos presidenciais do PT, a articulação política capitaneada pela ABCON conseguiu importantes conquistas para as empresas privadas de saneamento, como a criação do marco regulatório das PPPs no primeiro mandato de Lula e sua crescente relevância nos governos de Dilma, além da liberação de recursos do PAC-OGU para as empresas privadas em 2013. (BRASIL, 2004; BRASIL, 2013)

A partir de 2014, nota-se que a própria ABCON começa a se reestruturar internamente, passando a ser mais ativa na mídia e em suas próprias publicações. Sempre partindo do pressuposto de que o investimento público brasileiro não seria capaz de atender as necessidades apontadas pelas projeções de universalização formuladas pelo governo. Numa clara tentativa de transformar os interesses privados de suas associadas em interesses nacionais. (ABCON, 2014; BRASIL, 2018; BRITTO, 2018; PERES, 2019)

Essa atuação da associação ganhou ainda mais força política no governo Temer, através da criação do PPI em 2016. A crise política e econômica, de grande monta, que deu origem ao controverso impeachment de Dilma Rousseff e, conseqüentemente, ao governo Temer, configurou mais um choque externo a redefinir o quantum de poder aglutinado pelos diferentes atores em disputa no campo do saneamento. Não por acaso, com o forte deslocamento do jogo macropolítico à direita, o que se verificou foi uma sequência de tentativas legais de alterar a Lei do Saneamento, a partir das MPs 844/18 e 868/18, com vistas a abrir os contratos de execução dos SAE à concorrência e, com isso, consolidar um espaço maior para a participação das empresas privadas na sua prestação. (BRITTO, 2018; PERES, 2019)

A capacidade de articulação política da ABCON foi, de fato, favorecida pelo profundo alinhamento do governo Temer ao paradigma de desenvolvimento neoliberal, o que se configurou, sobretudo, com o ajuste fiscal radical implementado a partir da chamada PEC do teto de gastos, que, ao reduzir a capacidade do governo federal de realizar gastos discricionários, como os investimentos em infraestrutura, ajudou a legitimar o discurso privatizante de que é necessário aumentar a participação do setor privado no campo do saneamento. Ainda assim, as MPs 844/18 e 868/18 não chegaram a ser votadas no congresso brasileiro. A tramitação de ambas foi vetada pela resistência conjunta das coalizões estadualistas e municipalistas. (PERES, 2019)

Contudo, o poder de veto das coalizões estadualistas e municipalistas não se sustentou com a ascensão à presidência de Jair Bolsonaro, cuja submissão à agenda neoliberal se configurava ainda mais radical. A coalizão privada conseguiu vencer as frentes de batalha contrárias aos seus interesses em 2019. O PL 4162/2019 foi aprovado e instaurou mudanças como a centralização regulatória em apenas um órgão (a ANA) e a tão sonhada isonomia

competitiva para as empresas privadas de saneamento. (BRASIL, 2019; PERES, 2019) Aqui vale diagnosticar que essa vitória contou com amplas ações de lobby por parte de empresas, com articulações de políticos com interesses empresariais no setor e com uma destacada liderança da ABCON.

A ABCON, através de conexões e parcerias com atores como o TRATA BRASIL, o BNDES, a CNI e segmentos tradicionais da mídia brasileira, conseguiu impor seus argumentos sem uma discussão aprofundada sobre as mudanças regulatórias estabelecidas pela Lei do saneamento. A coalizão privada aglutinou diversos setores para que o PL fosse aprovado e, com isso, conseguiu eclipsar os riscos que o novo marco apresenta, como o fim dos mecanismos de subsídio cruzado dentro dos SAE e a imposição de estados sobre municípios para aderir a ampla participação do setor privado na prestação dos SAE. (PERES, 2019)

Lidar com abastecimento de água e esgotamento sanitário certamente gerou uma expectativa financeira aos operadores privados, principalmente porque, com o novo marco regulatório, municípios precisariam abrir chamamento público para garantir a concorrência entre empresas públicas e privadas dentro dos SAE. Além disso, houve impedimento de renovação dos contratos de programa existentes, o que facilitaria a concorrência nas licitações para a prestação dos SAE. (BRASIL, 2019; ABCON, 2020; MAGALHÃES, 2021)

As mudanças institucionais adotadas ajudariam os operadores privados e, conseqüentemente, a própria ABCON. De acordo com seu relatório anual de atividades em 2020, a associação afirma que sua participação em eventos simplesmente dobrou desde a aprovação do novo marco legal. Eventos estes em parceiras como a ABDIB, o BNDES e a FGV. (ABCON, 2020)

A ABCON inicialmente buscava uma mudança institucional disruptiva dentro do campo institucional de saneamento, ela estava interessada na mercantilização dos SAE. Mas devido a intensa resistência das coalizões estadualistas e municipalistas, a associação passou a se comportar como ator subversivo ao campo, sendo capaz de aglutinar cada vez mais atores para reforçar seu discurso privatizante e conquistar mais mudanças por camadas favoráveis aos seus objetivos. (ABCON, 2017; ABCON, 2018)

Durante todo este percurso que levou a maior mudança por camada em 2020, vale destacar as conquistas obtidas já durante os mandatos de Dilma – como o acesso de empresas privadas de saneamento aos recursos do OGU-PAC em 2013 – e o governo de Temer. Para o último, cabe ressaltar a criação do PPI (2016) e a inserção da privatização dos SAE como item obrigatório para garantir a recuperação fiscal desenhada para os estados brasileiros. (BRASIL, 2013; BRASIL, 2016; BRASIL, 2017)

Entretanto, o cenário otimista, traçado pela ABCON, para o campo institucional do saneamento já apresenta indícios de que pode não se desenhar. Isto já se verifica em relação ao ponto do PL que trata da possibilidade de regionalização dos SAE. Ou seja, a obrigatoriedade em agrupar municípios para uma prestação integrada. Desenhada para evitar o desinteresse do setor privado pela atuação em municípios menores, os entes municipais poderiam optar por aderir aos possíveis blocos regionais ou não. (BRASIL, 2020; MAGALHÃES, 2021) Estes leilões envolvendo venda de blocos já começaram a ocorrer em alguns estados sem grande sucesso. Talvez o caso do Rio de Janeiro seja o mais emblemático. De acordo com Carro e Rosas (2020), em notícia publicada pelo jornal Valor Econômico, três blocos (Unidades Regionais de Saneamento Básico – URSBs) foram arrematados no Rio de Janeiro, dois pela empresa AEGEA e um pela empresa Iguá Projetos. Mas o bloco 3, composto por bairros da zona oeste carioca e por outros municípios, como Paracambi e Seropédica, não obteve proposta. Mesmo com a adoção de um formato que busca evitar o desinteresse das empresas privadas, a URSB que conta com municípios mais empobrecidos não recebeu oferta.

O processo de venda da CASAL, CESB alagoana, também está passando por problemas ainda mais graves. O governo alagoano instaurou processo de licitação para os SAE sem qualquer consulta para adesão por parte dos municípios. A licitação também contava com planos regionais anexados sem valores contratuais. (MAGALHÃES, 2021)

Além disso, houve também uma tentativa de apressar a adesão municipal para o prazo de até um mês, algo que foi bastante questionado por parte dos entes municipais alagoanos. São fatos que evidenciam o caráter antidemocrático - posto que se dá pela via da imposição - do processo de privatização do setor (BRASIL, 1988; MAGALHÃES, 2021)

A privatização da CORSAN, CESB do Rio Grande do Sul, também apresenta os mesmos traços questionáveis. Segundo Fraga (2021), em matéria publicada pelo grupo Extraclasse, existe a possibilidade de mais enfrentamentos e de resistências por parte de entes municipais à adesão aos blocos regionais.

Os exemplos acima demonstram que o novo marco legal do saneamento já começou a apresentar graves problemas. Uma sinalização de que o campo institucional de saneamento está longe de alcançar um consenso em torno das novas regras que favorecem à coalizão privatizante. Os indícios, antevistos pelos críticos do novo marco, são de que a prestação regionalizada obedecerá aos interesses do lucro e não à necessidade de universalização dos serviços. Ainda mais alarmante, é o fato de que esse processo ocorre concomitantemente a uma onda mundial de remunicipalização dos SAE como resposta aos diversos casos malsucedidos de privatização no setor (CASTRO, 2007; CASTRO, 2008; CASTRO 2015).

Pelo menos no campo institucional de saneamento, o futuro pode estar repetindo o passado. Os imbrólios institucionais podem ser cada vez maiores em diversos estados, o que pode gerar impedimentos jurídicos ao avanço do novo arranjo institucional estabelecido. Este cenário abre espaço para o aprofundamento de mais pesquisas acadêmicas sobre a política de saneamento.

Outro campo que pode ser mais explorado por pesquisas futuras diz respeito a manutenção histórica do déficit de cobertura em esgotamento sanitário, influenciada diretamente pelo enfoque financeiro na ampliação da cobertura de abastecimento de água tanto no PLANASA quanto no PAC. Essas constatações podem revelar um histórico equívoco no desenho da política pública federal de saneamento, capaz de gerar graves impactos sanitários no país até hoje. Nesse sentido seria interessante investigar e analisar quais os reais motivos que levaram a essa preferência histórica por uma modalidade de saneamento básico em detrimento de outra que também é importante.

6. REFERÊNCIAS

- ABCON. Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Relatório de atividades 2015, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/relatorio-anual/> . Acesso em: 20/05/2021
- ABCON. Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Relatório anual 2016, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/relatorio-anual/> . Acesso em: 20/05/2021
- ABCON. Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Relatório Anual 2017, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/relatorio-anual/> . Acesso em: 20/05/2021
- ABCON. Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Relatório Anual 2018, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/relatorio-anual/> . Acesso em: 20/05/2021
- ABCON. Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Relatório Anual 2019, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/relatorio-anual/> . Acesso em: 20/05/2021
- ABCON. Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Relatório Anual 2020, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/relatorio-anual/> . Acesso em: 20/05/2021
- ABCON. Site da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br> . Acesso em: 13/04/2021
- ABCON. Panorama da participação privada no saneamento 2018 – O saneamento que queremos São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/panoramas/> . Acesso em: 20/04/2021
- ABCON. Panorama da participação privada no saneamento 2019 – O saneamento não pode esperar. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/panoramas/> . Acesso em: 20/04/2021
- ABCON. Panorama da participação privada no saneamento 2020 – Tempo de avançar. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/panoramas/> . Acesso em: 20/04/2021
- ABCON. Panorama da participação privada no saneamento 2021 - Uma nova Fronteira social e econômica para o Brasil. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/panoramas/> . Acesso em: 20/04/2021
- ABRANCHES, S. Trinta anos de presidencialismo de coalizão, Blog DADOS, 2019 [published 31 May 2019]. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/trinta-anos-de-presidencialismo-de-coalizao/> . Acesso em: 20/09/2021
- ABRUCIO, F.L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba 24(6), p.41-67, jun.2005.
- ABRUCIO, F.L.; PEDROTI, P.; PÓ, M.V; A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Editora FGV, 2010.
- AEGEA. Site da empresa AEGEA – Quem somos. Disponível em: <https://www.aegea.com.br/quem-somos/> . Acesso em: 10/06/2021.
- AFFONSO, R. De B.A. A crise da federação no Brasil. Ensaios, FEE, Porto Alegre, v.15, n.2, p.321-337, 1994.
- AGÊNCIA BRASIL. Agência Brasil, 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-03/unesco-cada-dolar-investido-em-seneamento-podera-dar-retorno-28-vezes>> Acesso em: 20/04/2015

A IMPORTÂNCIA dos contratos de programa para a universalização do saneamento. Notícia do site da AESBE, 2019. Disponível em: <https://aesbe.org.br/a-importancia-dos-contratos-de-programa-para-a-universalizacao-do-saneamento/> . Acesso em: 10/10/2020.

ALVES JR., L.C.M; FERREIRA, C.D. O saneamento básico e o federalismo à brasileira: Uma breve análise acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 25, n. 6383, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/87319>. Acesso em: 25 de Abril de 2021.

ARAÚJO, F.C; BERTUSSI, G.L. Saneamento Básico no Brasil: Estrutura Tarifária e Regulação. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.51, jul./dez. 2018.

ARAÚJO, C.E.L.; CUNHA, E.S.M. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. Revista Conhecer, v.9, n.22, 2019.

A Revolta da Vacina. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rio de Janeiro, 25 de Abril de 2005, site da instituição. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/revolta-da-vacina-2>. Acesso em: 10 de Abril de 2021.

ARTHUR, W. B. Increasing returns and path dependence in the economy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

ARRETICHE, M. T. S. Política Nacional de Saneamento: A reestruturação das companhias estaduais. In IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura: perspectivas de reorganização – saneamento. Brasília: Ipea, 1999. p.79-108.

ARRETICHE, M.T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. In: XXI MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Chicago, Illinois, September 24-26, 1996. Disponível em: <<http://lasa.internacional.pitt.edu/LASA98/Arretiche.pdf>> . Acesso em 20 fev. 2021.

ASSEMAE. Carta de Poços de Caldas, 2015. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/historico/45-assembleia-nacional/carta-de-pocos-de-caldas>. Acesso em 30 mar. 2021

ASSEMAE. Carta de Jaraguá do Sul, 2016. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/historico/46-assembleia-nacional/carta-de-jaragua-do-sul>. Acesso em 30 mar. 2021

ASSEMAE. Nota conjunta contra a Medida Provisória 844/2018. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/noticias/item/4271-nota-conjunta-medida-provisoria-844-2018>. Acesso em 30 mar. 2021

ASSEMAE. O Panorama das últimas décadas do saneamento básico brasileiro. Brasília, junho de 2020.

AVIVA AMBIENTAL. Site da Empresa Aviva Ambiental – Quem somos. Disponível em: <http://avivaambiental.com.br/> . Acesso em: 22/04/2021.

AZEVEDO, A. N. (2003). A Reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. Revista Rio de Janeiro, (10), 39-79.

BALEN, M. 2006: Water for life. The case for private investment and management. IN: Developing country water systems. The Globalization Institute.

BANCO MUNDIAL. Facilitating private involvement in infrastructure: an action programme. WORLD BANK, 1998.

BANCO MUNDIAL. World Bank Units. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/unit> . Acesso em: 10 de setembro de 2021.

BARACHO, J.A.O. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras, A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado

na Constituição de 1988. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v.12, n.3, Jul/set., 1994.

BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda – Brasil, entre o passado e o futuro. Boitempo Editorial e Editora Perseu Abramo, São Paulo, 2010.

BARBOSA FILHO, F.H. e PESSOA, S. (2014). “Desaceleração recente da economia”. In: Centro de Debates de Políticas Públicas, Sob a Luz do Sol, uma agenda para o Brasil: a Política Econômica do governo Dilma: a volta do Experimentalismo. CDPP, p. 15-30.

BARBOSA FILHO, F.H. (2015). “Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências”, Revista Conjuntura Econômica, vol. 69, n. 9, setembro de 2015.

BARBOSA FILHO, F.H. e Pessoa, S. (2015). “Desaceleração veio da nova matriz, não do contrato social”. In.: BONELLI, Regis; VELOSO, Fernando (orgs.), Ensaio IBRE de Economia Brasileira II, Editora Elsevier. Blog do IBRE.

BAYLISS, K. The financialization of water. Review of Radical Political Economics. Vol.46, issue 3, 2014.

BEBBINGTON, A.J.; WOOLCOCK, M.; GUGGENHEIM, S.; OLSON, E. eds. 2006. The search for empowerment: Social capital as idea and practice at the World Bank. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

BERNARDI, B.B. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. Perspectivas São Paulo, n.41, p. 137-167, jan-jun. 2012.

BIONDI, L. Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Editora FGV, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/IMIGRA%C3%87%C3%83O.pdf> Acesso em: 15 de agosto de 2021.

BORGES, B. “Impacto dos erros (reais) da Nova Matriz tem sido muito exagerado”. Blog do IBRE/FGV, 08 de setembro de 2017. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/impacto-dos-erros-reais-da-nova-matriz-tem-sido-muito-exagerado> . Acesso em: 03/09/2021.

BORJA, P. C. Política de saneamento: instituições financeiras internacionais e megaprogramas: um olhar através do Programa Bahia Azul. 2004. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BORJA, P.C. Política Pública de Saneamento Básico: uma análise da recente experiência brasileira. Revista Saúde e Sociedade, vol.23. São Paulo, 2014.

BRAGA, José Carlos de Souza; MEDICI, André Cezar; ARRETCHE. Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil. Revista de Administração Pública, 29(1), 1995. p. 115-148.

BRASIL. Constituição Federal de 1891, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm . Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL. Lei nº26, de 30 de dezembro de 1891. “Fixa despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1892, e da outras providencias”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-26-30-dezembro-1891-545784-publicacaooriginal-5916>

pl.html#:~:text=Fixa%20despeza%20geral%20da%20Republica,1892%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias.. Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL. Decreto nº1.151, de 5 de janeiro de 1904. “Reorganiza os serviços da hygiene administrativa da União”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1151-5-janeiro-1904-583460-publicacaooriginal-106278-pl.html> . Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL. Decreto nº1156, de 8 de março de 1904. “Dá novo regulamento aos serviços sanitarios a cargo da União”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5156-8-marco-1904-517631-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL. Decreto nº10821, de 18 de março de 1914. “Dá novo regulamento á Directoria Geral de Saude Publica”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-10821-18-marco-1914-501496-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL (1918). Anais da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 14 vols.

BRASIL. Decreto nº13000 de 1º de maio de 1918. “Crêa o serviço da quinina official, prophylatico da malaria, inicial ao dos medicamentos do Estado, necessarios ao saneamento do Brasil”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13000-1-maio-1918-501750-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 15 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto nº13001, de 1º de maio de 1918. “Dispõe sobre organização das commissões de medicos e auxiliares para o serviço de prophylaxia rural”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13001-1-maio-1918-502844-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 15 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto nº13358, de nove de abril de 1919. “Reorganiza o serviço de prophylaxia rural”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13358-9-abril-1919-501492-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 15 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto nº3987, de 02 de janeiro de 1920. “Reorganiza os serviços da Saude Publica.”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html> . Acesso em: 15 de abril de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional, de 03 de setembro de 1926, Presidência da República. “Substituição de artigos e paragraphs da Constituição.”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc%20de%2003.9.26.htm . Acesso em: 20 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, Presidência da República. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm . Acesso em: 22 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº51, de 14 de maio de 1935, Presidência da República. Dispõe sobre reajustamento de vencimentos dos militares. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-51-14-maio-1935-557584-publicacaooriginal-78057-pl.html> . Acesso em: 25 de Abril de 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, Presidência da República. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm . Acesso em: 26 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº2367, de 04 de julho de 1940, Presidência da República. “Transforma a Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense em Departamento Nacional de Obras de Saneamento, e dá outras providências.”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2367-4-julho-1940-412302-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 25 de Abril de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº4275, de 17 de abril de 1942, Presidência da República. “Autoriza o Ministério da Educação e Saúde a organizar um serviço de Saúde Pública em cooperação com Instituto Office Interamerican Affairs of the United States of America”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4275.htm . Acesso em: 30 de abril de 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, Presidência da República. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm . Acesso em: 27 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº 2312, de 03 de setembro de 1954, Presidência da República. “Transforma o Departamento Nacional de Obras de Saneamento em Autarquia, e dá outras providências”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12312.htm . Acesso em: 29 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº3692, em 15 de dezembro de 1959, Presidência da República. “Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19501969/13692.htm#:~:text=LEI%20No%203.692%2C%20DE,Nordeste%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 28 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº3150, de 11 de abril de 1960, Presidência da República. “Autoriza o Poder Executivo a transformar em Fundação o Serviço Especial de Saúde Pública, e dá outras providências”. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/1950-1969/L3750.htm . Acesso em: 28 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº4089, de 13 de julho de 1962, Presidência da República. “Normas gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde), de 13 de julho de 1962”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19501969/14089.htm#:~:text=L4089&text=LEI%20No%204.089%2C%20DE%2013%20DE%20JULHO%20DE%201962.&text=Transforma%20o%20Departamento%20Nacional%20de,Autarquia%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias. Acesso em: 29 de abril de 2021

BRASIL. Lei 4320/1964, de 17 de março de 1964. “Normas gerais de Direito Financeiro para

elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 28 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 52, de 18 de novembro de 1966. “Normas gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: [https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126184/decreto-lei-5266#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20regime%20de,FNOS\)%2C%20criado%20pelos%20arts](https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126184/decreto-lei-5266#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20regime%20de,FNOS)%2C%20criado%20pelos%20arts). Acesso em: 28 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 248, de 28 de fevereiro de 1967. “Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento básico e dá outras providências”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0248.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20248%2C%20DE%2028%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201967.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,B%C3%A1sico%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 29 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto n.61160, de 16 de agosto de 1967. “Cria o Fundo de Financiamento para Saneamento - FINASE - e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61160-16-agosto-1967-402472-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5318, de 26 de setembro de 1967. “Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61160-16-agosto-1967-402472-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto-lei n.949, de 13 de outubro de 1969. “Dispõe sobre aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para Saneamento e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0949.htm. Acesso em: 29 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº 6528, de 11 de maio de 1978. “Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6528.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.528%2C%20DE%2011%20DE%20MAIO%20DE%201978.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20tarifas%20dos,b%C3%A1sico%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 29 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985. “Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91145-15-marco-1985-441412-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional de Habitação – BNH, e dá outras providências), de 21 de novembro de 1986. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 10 de maio de 2021.

BRASIL. Decreto nº 95075, de 22 de outubro de 1987. “Dispõe sobre o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU, e dá outras providências.”. Brasília, Diário

Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-95075-22-outubro-1987-445280-norma-pe.html> . Acesso em: 11 de maio de 2021.

BRASIL. Decreto nº 96634, de 02 de setembro de 1988. “Dispõe sobre o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social MBES e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96634.htm . Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Lei nº 7739, de 16 de março de 1989. “Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7739.htm . Acesso em: 12 de maio de 2021.

BRASIL. Lei nº8101, de 06 de dezembro de 1990.” Dá nova redação ao art. 11 da Lei nº8.029, de 12 de abril de 1990.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8101.htm . Acesso em: 13 de maio de 2021.

BRASIL. Decreto nº99916, de 24 de dezembro de 1990.”Aprova a estrutura regimental do Ministério da Ação Social e dá outras providências”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=99916&ano=1990&ato=0b6kXTE5EMFpWTe33> . Acesso em: 13 de maio de 2021.

BRASIL. Decreto nº 100, de 16 de abril de 1991. “Institui a Fundação Nacional de Saúde e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0100.htm#:~:text=DECRETO%20No%20100%2C%20DE,vista%20o%20disposto%20o%20art. Acesso em: 14 de maio de 2021

BRASIL. Lei nº8666, de 21 de junho de 1993. “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.666%2C%20DE%2021%20DE%20JUNHO%20DE%201993&text=Regulamenta%20o%20art.%2037%2C%20inciso,P%C3%BAblica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 16 de maio de 2021.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 199, de 1993. “Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Básico, seus instrumentos e dá outras providências” Brasília, Congresso Nacional.

BRASIL. Lei nº8987, de 13 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.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm . Acesso em: 10/09/2020.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 266, de 1996. “Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o inter-relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de serviços públicos de saneamento, e dá outras providências”. Diário

Oficial da União.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 4147 (Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências), de 2001. Diário Oficial da União.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº2827/2001, de 30 de março de 2001. Consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v87_L.pdf . Acesso em: 10/08/2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resoluções da primeira Conferência das Cidades. 23 out. 2003. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº3153/2003, de 11 dezembro de 2003. Contingenciamento de Crédito ao Setor Público e Alteração de Limites - Alterações na Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=99112> . Acesso em: 10/08/2021.

BRASIL. Lei nº11079, de 30 de dezembro de 2004. “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm . Acesso em: 27/08/2021.

BRASIL. Lei nº11107, de 06 de abril de 2005. “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.”. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm . Acesso em: 20/03/2021.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei do Senado n.155, de 11 de maio de 2005. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei n.5.296, de 23 de maio de 2005. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico. Brasília, Diário Oficial da União.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei n.7361, de 13 de julho de 2006. Proposta estabelece diretrizes para saneamento básico. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=330604> . Acesso em: 15.08.2021.

BRASIL. Lei n.11.445, de 5 de janeiro de 2007 [Lei Nacional de Saneamento Básico]. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis n.6.766, de 19 de dezembro de 1979, n.8.036, de 11 de maio de 1990, n.8.666, de 21 de junho de 1993, n.8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a lei n.6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, Seção 1, p.3. 5 jan. 2007. Disponível em: https://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/lei_11445-07.pdf . Acesso em: 20/03/2021.

BRASIL. Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da

União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6025-22-janeiro-2007-549809-publicacaooriginal-65331-pe.html> . Acesso em: 10/05/2021.

BRASIL. Resolução nº 33/2007, de 01.03.2007. Recomendar prazos para a elaboração dos Planos de Saneamento Básico e instituição de Grupo de Trabalho para formular proposta de planejamento para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, Conselho das Cidades, Brasília.

BRASIL. Ministério da Saúde - Fundação Nacional de Saúde. Manual de Saneamento: Orientações Técnicas – Brasília, terceira edição revisada, segunda reimpressão, 2007. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ccz/files/2016/03/FUNASA-MANUAL-SANEAMENTO.pdf> . Acesso em 20/09/2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010. Brasília. 22 de janeiro de 2007. 82 slides. Apresentação em Power Point.

BRASIL. Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Controladoria Geral da União, Brasília, 2008.

BRASIL. Resolução recomendada Concidades nº62, de 03 de dezembro de 2008. Recomenda a aprovação do documento "Pacto pelo Saneamento: mais saúde, qualidade de vida e cidadania" e alteração da Resolução Recomendada nº 33 do Conselho das Cidades, de 1º de março de 2007. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-62-2008_107143.html . Acesso em: 10/05/2021.

BRASIL. Resolução nº 75/2009, de 02.07.2009. Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico, Conselho das Cidades, Brasília.

BRASIL. Decreto nº 6942/2009, de 18 de agosto de 2009. Institui o Biênio Brasileiro do Saneamento - 2009-2010 e institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional para coordenar a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, e dá outras providências. Diário Oficial da União.

BRASIL. Lei nº11491, de 27 de maio de 2009. Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que especifica;(…), e, a partir da instalação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, os Decretos nos 83.304, de 28 de março de 1979, e 89.892, de 2 de julho de 1984, e o art. 112 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm . Acesso em: 10/08/2021.

BRASIL. Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Controladoria Geral da União, Brasília, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7217/2010 (Regulamenta a Lei do Saneamento), de 21 de junho de 2010. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm . Acesso em: 23/08/2021

BRASIL. Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Controladoria Geral da União, Brasília, 2010.

BRASIL. Gasto Público Saneamento básico –Ministério das Cidades Relatório de Aplicações 2010. Brasília, 2011.

BRASIL. Panorama do Saneamento Básico no Brasil. Ministério das Cidades, Brasília, 2011.

BRASIL. Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Controladoria Geral da União, Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Eixos do PAC. Disponível em: : www.pac.gov.br . Acesso em: 10 de março de 2021.

BRASIL. Congresso nacional. Medida Provisória nº561, de 2012. Altera as Leis nº 12.409, de 25 de maio de 2011, nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Diário Oficial da União.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº280, de 25 de junho de 2013. Altera o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, aprovado pela Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=223770> . Acesso em: 20/08/2021.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. ADI nº1842, publicada em 16 de setembro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026> . Acesso em: 10/08/2015.

BRASIL. Decreto nº8141/2013, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8141.htm . Acesso em: 15 de agosto de 2021.

BRASIL. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, dezembro de 2013. Disponível em: http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_BrasilPlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf . Acesso em: 10/03/2015.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro de 2013. Diário Oficial da União.

BRASIL. Decreto 8211/2014, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União.

BRASIL. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Básico (SNSA). O setor de saneamento: a política pública e o ordenamento institucional. IN: Panorama do Saneamento Básico no Brasil – Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Coordenado por Ana Lucia Britto. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Básico (SNSA). Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), Brasília, 2014. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf . Acesso em: 03/02/2021.

BRASIL. Decreto nº8407/2015, de 24 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a realização, no

exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8407.htm . Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Decreto 8629/2015, de 30 de dezembro de 2015. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8629.htm . Acesso em: 10.08.2021.

BRASIL. Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Controladoria Geral da União, Brasília, 2015.

BRASIL. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido do inglês pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC RIO) e revisado pela Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (GCDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Brasília, 11 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Lei nº13334, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm . Acesso em: 09/09/2021.

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016 transformada em Emenda Constitucional nº95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351> . Acesso em: 10.08.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº3180, publicado em 07 de dezembro de 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-12-07;3180> . Acesso em: 10/09/2021.

BRASIL. Lei complementar nº159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20159%2C%20DE,28%20de%20dezembro%20de%202016 . Acesso em: 08/09/2021.

BRASIL. Decreto nº9076, de 07 de junho de 2017. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm . Acesso em: 10/08/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº844, de 06 de julho de 2018. 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 competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Brasília, Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133867> . Acesso em: 03/08/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº868, de 27 de dezembro de 2018. 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 competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; 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. Brasília, Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135061> . Acesso em: 13/09/2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS): 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019, Brasília. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico_SNIS_AE_2019_Publicacao_31032021.pdf . Acesso: 08/11/2020.

BRASIL. Senado Federal. PL nº4162, de 2019. 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 as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; 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. Brasília, Câmara dos deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213200> . Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL. Decreto nº10187, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de saneamento básico no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10187.htm . Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Histórico do PLANSAB. Brasília, 13 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/historico-do-plansab> . Acesso em: 10.05.2021

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. PLANSAB - Relatório de Avaliação Anual. 2018, Brasília, março de 2020. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/relatorio_plansab_2018.pdf . Acesso em: 10.03.2021

BRASIL. Lei nº14026, 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. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm . Acesso em: 02/03/2021.

BRASIL. Dados obtidos junto ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/sic . Acesso em: 20.10.2020.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A crise da América LATINA: CONSENSO DE WASHINGTON OU CRISE FISCAL? Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991: 3-23.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 2 (114), pp. 163-190, abril-junho/2009.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Empresários, o governo do PT e o Desenvolvimentismo. Revista de Sociologia e Política, v.21, nº47:21-29. setembro, 2013.

BRITO, A. “Em 3 pontos: Por que o governo Dilma não deu certo?”. BBC Brasil, 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160416_porque_deu_errado_ab

BRITTO, A.L.N.P. Saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: uma análise da história recente da gestão de serviços e de suas implicações no acesso aos serviços da população mais pobre. 8º Seminário da História da Cidade e do Urbanismo, Niterói, 2004.

BRITTO, A.L.N.P. Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual PP 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo. Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ, 2006.

BRITTO, A.L.N.P.; LIMA, S.C.R.B.;CORDEIRO, B.S. Da fragmentação à articulação – a Política Nacional de Saneamento e seu legado histórico. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol.14, n.1, maio - 2012, Recife.

BRITTO, A.L.; REZENDE, S. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. Cadernos Metrópole, vol.19 no.39. São Paulo, 2017.

BRITTO, A.L.N.P. Estudo Proposições para acelerar o avanço da política pública de saneamento no Brasil: Tendências Atuais e visão dos agentes do setor. In: Saneamento como utilidade pública: Um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2018.

BRK Ambiental. Site da empresa BRK Ambiental – Quem somos. Disponível em: <https://www.brkambiental.com.br/quem-somos> . Acesso em: 10/06/2021.

CABRAL, D. Departamento Nacional de Saúde Pública. Memória da Administração Pública brasileira (MAPA) – Arquivo Nacional, 09 de maio de 2019, sem paginação. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/component/content/article?id=682> . Acesso em: 20 de abril de 2021.

CÂMARA aprova garantia de ampliação do saneamento. Site da Câmara dos Deputados, 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/93637-camara-aprova-garantia-de-ampliacao-do-saneamento/> . Acesso em: 26/07/2021.736

CANAL SINDCON. Revista Canal Sindcon, ABCON. Ano 1, número 1, dezembro, 2014. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/edicao/edicao-01/> . Acesso em: 20/05/2021.

CANAL SINDCON. Revista Canal Sindcon, ABCON. Ano 4, número 12, ago-nov, 2018. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/edicao/edicao-12/> . Acesso em: 20/05/2021.

CANAL SINDCON. Revista Canal Sindcon, ABCON. Ano 6, número 14, maio de 2019. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/edicao/edicao-14/> . Acesso em: 20/05/2021.

CANAL SINDCON. Revista Canal Sindcon, ABCON. Ano 6, número 15, outubro de 2019. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/edicao/edicao-15/> . Acesso em: 20/05/2021.

CANAL SINDCON. Revista Canal Sindcon, ABCON. Ano 7, número 17, outubro de 2020. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/edicao/edicao-16/> . Acesso em: 20/05/2021.

CANAL SINDCON. Revista Canal Sindcon, ABCON. Ano 8, número 18, abril de 2021. . <https://www.abconsindcon.com.br/edicao/edicao-18/> . Acesso em: 20/05/2021.

CANO, W. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. Revista de Economia Política, v.35, nº3, pp.444-460, São Paulo, julho-setembro de 2015.

CARDOSO JR., J.C.; NAVARRO, C.A. O Planejamento Governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

CARMO, C.A; JÚNIOR, A.E.D; HITNER, V. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez (Capítulo 2): In: LINHARES, P.T (Org.) Federalismo Sul-Americano. Rio de Janeiro: IPEA, 2014

CAPOCCIA, G; KELEMEN, R.D.; The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. World Politics, v.59, n.3, Apr. 2007.

CASO Lava Jato. Site do Ministério Público Federal – Caso Lava Jato, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato> . Acesso em: 10/08/2021

CASTRO, J.E. Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. Cuadernos del CENDES, n. 59, p. 1-22, 2005.

CASTRO, J.E. “Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation,” Geoforum, 38(5), 2007, pp. 756-771.

CASTRO, J.E. “Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. Progress in Development Studies 8, I (2008), pp.63-83.

CASTRO, J.E.Água e democracia na América Latina [Livro Eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

CHANG, H.J. Bad Samaritans. New York: Bloomsbury Press, 2008.

CLARKE, G.R.G.; MENARD, C.; ZULUAGA, A.M. Measuring the welfare effects of reform: urban water supply in Guinea. *World Development*, v. 30, p. 1517-37, 2002.

COMISSÃO do Senado aprova projeto sobre saneamento. *Congresso em Foco*, 2006. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/comissao-do-senado-aprova-projeto-sobre-saneamento> . Acesso em: 22/07/2021.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. “A Garbage Can Model of Organizational Choice,” *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25. 1972.

Confederação Nacional da Indústria (CNI). Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional. (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 24) – Brasília : CNI, 2018. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/uploads/saneamento-basico-web.pdf> . Acesso em: 10/08/2021.

CNI. Site da CNI, 2021 – Quem somos. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/atuacao-internacional/quem-somos/#:~:text=H%C3%A1%2075%20anos%2C%20a%20CNI,no%20pa%C3%ADs%20e%20no%20exterior>. Acesso em: 10/05/2021.

CONHEÇA a história do Progressistas. Site do Partido Progressistas – Nossa história, Brasília, 2021. Disponível em: <https://progressistas.org.br/partido/> . Acesso em: 12 de setembro de 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Perguntas Frequentes – Avaliação de Programas de Governo. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-informacao/perguntas-frequentes/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo#diferenca-tcu-cgu> . Acesso em: 10/08/2016.

COSTA, N.R. Políticas Públicas, justiça distributiva e inovação: saúde saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec.

COSTA, A. M. Avaliação da política nacional de saneamento. Brasil: 1996-2000 [Tese de Doutorado]. Recife: Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Saúde Coletiva da Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz; 2003.

COSTA, BERTOLDO SILVA. Universalização do Saneamento Básico: Utopia ou realidade – A efetivação do capital social na política pública do saneamento básico. Tese de Doutorado - UFSC, 2010.

COSTA, SILVANO S. C.; RIBEIRO, WLADMIR A. Política Pública e Gestão de Serviços de Saneamento – Cap.22. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Editora Fiocruz, 2013

CRESWELL, J.W. Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Segunda edição, Porto Alegre: Artmed, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2005.

DAVIS, L.E. NORTH, D.C. (1971) Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge University Press, Cambridge.

DIEESE. Nota técnica Privatização do setor de saneamento no Brasil. Número 183, 2017, São Paulo. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec183saneamento.html> . Acesso em: 10/08/2021.

DILMA: acho 'ridículo' dizer que país corre risco de racionamento de energia, de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2012/12/27/dilma-diz-que-nao-existe-crise-de-energia-pais-e-que-2013-sera-muito-bom.htm?cmpid=copiaecola> . Acesso: 10/09/2021.

DOWBOR, L. A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo :Autonomia Literária, 2017. Disponível em: https://dowbor.org/wp-content/uploads/2012/06/a_era_do_capital_improdutivo_2_impress%C3%A3oV2.pdf . Acesso em 20/09/2021

DUARTE, F.J.M. Neoliberalismo, política social e ascensão da perspectiva do Investimento Social (PIS). In: Temas de Política Social: análises e discussões. Vol.1, pp. 31-61, Editora CRV, Curitiba, 2019.

EASTONE, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Programa de Acesso aos Recursos de Saneamento: Curso 2 -Mecanismos OGU-PAC (Transferências Obrigatórias). Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1096/1/M%C3%B3dulo_1%20OGU%20PAC.pdf . Acesso em: 20/08/2017.

ERBER, F.S. As Convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março/2011.

ESTUDO aponta erros que levam à remunicipalização no saneamento. Site da ABCON, 13 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/noticias/estudo-aponta-erros-que-levam-a-remunicipalizacao-no-saneamento/> . Acesso: 15/09/2021.

ETZIONI, A. Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making. Public Administration Review, vol.27, nº5, pp.385-392, dezembro de 1967.

EVANS, P.; SEWELL JR., W. Neoliberalism: Policy Regimes, International Regimes, and Social Effects. In: HALL, P; LAMONT, M. Social Resilience in the Neoliberal Era. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

FATÁS, A.; SUMMERS, L. H. (2016), "The Permanent Effects of Fiscal Consolidations", NBER Working Paper 22734.

FELLI, R. (2015) Environment, not planning: the neoliberal depoliticization of environmental policy by means of emissions trading, Environmental Politics, 24:5, 641-660. Disponível em:< <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2015.1051323>>

FERNANDES, A.S.A. Path dependence e os estudos históricos comparados. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n.53, p.79-101. 2002.

FERNANDES, S. Sintomas mórbidos: a encruzilhada da esquerda brasileira. Autonomia Literária, São Paulo, 2019.

FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 45-62, jan./jun. 2002.

FLIGSTEIN, N. HABILIDADE SOCIAL E A TEORIA DOS CAMPOS. Revista de

Administração de Empresas, abr/jun, 2007.

FONSECA, P.; CUNHA, A.M.; BICHARA, J.S. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? Nova economia, 2013, vol.23, n.2.

FROYEN, Richard T. Macroeconomia. São Paulo: Saraiva, 1999.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, Cap.1, 2009.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez. 2017.

GERHARDT, TE.; SILVEIRA, D.T. Métodos de Pesquisa. UFRGS editora, Porto Alegre, 2009.

GO ASSOCIADOS. Site da consultoria GO Associados – A empresa. Disponível em: <https://goassociados.com.br/> . Acesso em: 12/09/2021.

GOLDJFAIN, I. Combater a inflação, mexer no emprego. Artigo de opinião, Jornal O Globo, de 05 de março de 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/combater-inflacao-mexer-no-emprego-7738616> . Acesso em: 15/09/2021.

GOMIDE, A.A. A Política das reformas institucionais no Brasil: A reestruturação do setor de transportes. Tese apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011.

GOTTEMS, L.B.D; PIRES, M.R.Q.M; CALMON, P.C.D.P; ALVES, E.D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

“GOVERNO anuncia que vai retomar cerca de 1,6 mil obras do PAC”. TV Globo, de 07 de novembro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/11/governo-anuncia-que-vai-retomar-cerca-de-16-mil-obras-do-pac.html> . Acesso em: 10/04/2021.

GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere: temas de cultura. Ação católica. Americanismo e Fordismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007 b. v.4

GRUPO ÁGUAS DO BRASIL. Site da empresa Grupo Águas do Brasil – Quem somos. Disponível em: <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/o-grupo/quem-somos/#:~:text=O%20Grupo%20C3%81guas%20do%20Brasil,tratamento%20de%20esgotos%20no%20Pa%C3%ADs.> . Acesso em: 10/06/2021.

GUNTHER, H. Pesquisa Qualitativa versus Pesquisa Quantitativa: Esta é a questão? Psic.: Teor. e Pesq. Brasília, Mai-Ago 2006, Vol.22, n.2, pp.201-210.

HALL, P. A. TAYLOR, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, 2003(58), 193-223.

HECLO, Hugh. (1978). “Issue networks and the Executive Establishment.” The new American Political System, pp 87-107, 115-124.

HELLER, Léo. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. Ciênc. saúde coletiva [online]. 1998, vol.3, n.2, pp.73-84.

HELLER, L. (1998) Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 3(2), 73-84

HELLER, L.; CASTRO, J.E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental. Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 284-295, 2007.

HELLER, L.; REZENDE, S. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Editora UFMG, 2008.

HELLER, LÉO; BASTOS, RAFAEL K.X.; HELLER, PEDRO, G.B.; TEIXEIRA, JÚLIO CESAR. Política Pública e Gestão de Serviços de Saneamento – Cap.23. Ed. ampl. Belo Horizonte; Editora Fiocruz, 2013

HOCHMAN, G. A era do Saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil. São Paulo, Hucitec, 1998.

HOCHMAN, G. A era do Saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil. São Paulo, terceira edição Hucitec, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Glossário do Censo 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/209_213_Glossario_ATLASDEMO%202010.pdf . Acesso em: 12/03/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 20.02.2021

IBGE. Sistema de Contas Nacionais, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html> . Acesso em: 10/08/2021.

IGUA SANEAMENTO. Site da empresa Igua Saneamento – Quem somos. Disponível em: <https://igua.com.br/quem-somos> . Acesso em: 10/04/2021.

JENSON, J.; LEVI, R. Narratives and Regimes of Social and Human Rights. In: Social Resilience in the Neoliberal Era, pp. 69-98. Cambridge University Press, 2013.

JUNIOR, B.S. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). D Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999.

KINGDON, J. W. Agendas, alternativas and public policies. 2. ed. Ann Arbor,: University of Michigan, 2003.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). Our public water future: the global experience with remunicipalisation. Amsterdam et al.: TNI et al., 2015. Disponível em: <http://goo.gl/SjhORI> . Acesso em: 10/02/2021.

- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When how*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras. 2012.
- LEVI, Mse. A Model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41.
- LIGUORI, G.; VOZA, P. (org.). *Dicionário Gramsciano (1926-1937)*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- LIMA JÚNIOR, O.B. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do Serviço Público, v.49, n.2, Brasília, 1998.
- LINDBLUM, Charles E. "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* 19: 78-88. 1959.
- LINDBLUM, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through," *Public Administration Review* 39: 517-526. 1979.
- LIS, L. "Pesquisa identifica quase 5 mil obras do PAC paralisadas no país". Portal G1, de 10 de abril de 2019. Disponível: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/10/pesquisa-identifica-quase-5-mil-obras-do-pac-paralisadas-no-pais.ghtml> . Acesso em: 11/08/2021.
- LOBATO, J.B.M. (1956) [1918], *Mr. Slang e o Brasil e o Problema Vital*. São Paulo, Brasiliense.
- LOPES, I. L. Estratégia de busca na recuperação da informação: revisão da literatura. *Ci. Inf., Brasília*, v.31, n.2, p.60-71, maio/ago. 2002.
- LOPREATO, F.L.C. *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. Texto para discussão – IE/Unicamp. Julho, 2020. São Paulo. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>> Acesso em: 10.07.2021
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*, vol. 28, n. 4, pp. 507-548, August 2000.
- MAHONEY, J. Analyzing path dependence: lessons from the social sciences. In: WIMMER, A.; KÖSSLER, R. (Eds.). *Understanding change: models, methodologies, and metaphors*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006. p.129-139.
- MAHONEY, J. THELEN, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney, & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (Vol. 1, pp. 1-37). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? *Revista desafios do desenvolvimento*. IPEA, ano 9, edição 72, Rio de Janeiro.
- MARCONI, M.A; LAKATOS, E.M. *Fundamentos da metodologia científica*, quinta edição, São Paulo: Atlas, 2003.
- Marco Regulatório para o saneamento é aprovado no Senado. Agência CNM, 13 de julho de 2006. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/marco-regulat%C3%B3rio-para-o-saneamento-%C3%A9-aprovado-no-senado> . Acesso em: 04/08/2021
- MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n.43, 1997.
- MARQUES, E.C. *Redes Sociais e Instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.14, nº41, outubro, 1999.
- MARQUES, E. *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

- MARTELLO, A. “Corte de gastos reduz orçamento do PAC ao menor valor em 8 anos”. G1, de 13 de agosto de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/corte-de-gastos-reduz-orcamento-do-pac-ao-menor-valorem-8-anos.ghtml> . Acesso em: 10.07.2021
- MÁXIMO, W. “Educação e PAC são áreas mais afetadas por novo corte no Orçamento” Agência Brasil, de 30 de março de 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/educacao-e-pac-sao-areas-mais-afetadas-por-novo-corte-no-orcamento> . Acesso em: 12/08/2021.
- MAYRING, P. (2002). Introdução à Pesquisa social qualitativa. 5ed. Wriheim: Beltz
- MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits,” Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.
- MEDEIROS, A. K.; CRANSTTSCHANINOV, T. I; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais, Revista Adm. Pública, Rio de Janeiro 47(3):745-775, maio/jun. 2013.
- MELLO, D. “Metade das obras do PAC enfrenta problemas, mostra estudo”. Agência Brasil, de 01 de setembro de 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-09/52-das-obras-de-saneamento-do-pac-enfrentam-problemas-aponta-levantamento> . Acesso em: 10/08/2021.
- MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. The road from Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- MORAES, L.R.S. Planasa: características e avaliação. Salvador: DHS/UFBA, 1993.
- MOTTA, R. S. da. Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Nota técnica, n. 5).
- NEIVA, P.R.P; SOARES, M.M. Senado Brasileiro: Casa federativa ou partidária? Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.28, nº81, 2013.
- NEVES, E.M.S. Quem cuida da água? Governança da água doce: a moldura jurídico-institucional nacional. São Paulo, 2016.
- NORTH, D.C. Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge: University Press, 1990.
- NORTH, D.C. Institutions. The Journal of Economic Perspectives, vol.5, n.1, p.97-112, 1991.
- NORTH, D.C; DAVIS, L.E. Institutional change, and American Economic growth. New York, Cambridge University Press, 1971.
- NOZAKI, V.T. Análise do setor de saneamento básico do Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada), Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.
- OBRAS do PAC se arrastam por causa de falha de planejamento. Jornal Nacional, de 05 de outubro de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/10/obras-do-pac-se-arrastam-por-caoa-de-falha-de-planejamento.html> . Acesso em: 05 de agosto de 2021.
- O’DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.
- OLIVEIRA, C. T. C.; SANCHEZ, O. A. O setor de saneamento básico no Brasil e no Estado de São Paulo frente à descentralização político-administrativa. CEDEC, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. Cadernos Cedec n. 62. São Paulo: Cedec, 1997
- OLIVEIRA Filho, A. “Brasil: luta e resistência contra a privatização da água”. Conferência

interamericana da água. San Jose, Costa Rica (08 a 10 de julho de 2002). p.11. Disponível em: www.psiru.org/Others/BrasilLuta-port.doc. Acesso em 03/07/2021

OLIVEIRA, T.G; REZENDE, S; HELLER, L. Privatização dos serviços de saneamento: uma análise qualitativa à luz do caso de Cachoeiro de Itapemirim (ES). *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, vol.16 no. 4. Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, T.G.; LIMA, S.C.R.B. Privatização dos serviços de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. *Revista Ambient. Soc* 18 (3), Jul-Set, 2015.

OMS; UNICEF. Progress on household drinking water, sanitation, and hygiene (2000-2017) – Special Focus on inequalities. New York: United Nations Children’s Fund (UNICEF) and World Health Organization, 2019

ONU. Organização das Nações Unidas Brasil (ONUBR), 2014. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>>. Acesso em 20/10/2015

ONU. Organização das Nações Unidas Brasil, 2021. Disponível em < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6> >. Acesso em 20/02/2021

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. (2015). O Gasto Público e o Ciclo da Política Fiscal – 1999-2014. Monografia Prêmio SOF 1º Lugar, Tema 1 – Qualidade do Gasto Público.

OREIRO, J.L. Apresentação de aula: Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. Universidade Federal de Brasília, 2020.

OTTA, L.A. “Falta de verba e problemas técnicos emperram obras de R\$132 bi do PAC”. *Jornal O Estadão*, de 15 de outubro de 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,falta-de-verba-e-problemas-tecnicos-emperram-obras-de-r-132-bi-do-pac,70002547487> . Acesso em: 11/08/2021.

PARLATORE, A. C. Privatização do setor de saneamento no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. A privatização no Brasil: caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PAULA, A. P.P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE debate*, vol.45, n.1, jan-mar., 2005.

PEIRCE, Charles S. (1878) “Deduction, induction, and hypothesis.” *Popular Science Monthly* 13: 470-482.

PENNA, B. (1919). “Discurso Pronunciado pelo Dr. Belisário Penna na sede da Sociedade Nacional de Agricultura, a 11 de fevereiro de 1919, em Sessão Comemorativa do 1º Aniversário da Liga Pró-Saneamento do Brasil.”. *Saúde*, vol.2, nº2, pp.218-30.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.23, n.68, p.53-72. 2008.

PERES, J. Série jornalística “Pescadores de águas turvas”. *O Joio e o Trigo*, de abril/maio/junho de 2019. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2019/05/o-mercado-financeiro-quer-tudo-dos-servicos-de-agua-e-esgoto-isso-nao-e-uma-boa-noticia/> . Acesso em: 03/09/2021.

PERES, J. “A PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO SAIU DO JEITO QUE AS EMPRESAS QUERIAM”. The Intercept Brasil, de 06 de junho de 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/06/06/saneamento-privatizacao/> . Acesso em: 03/09/2021.

PINHEIRO, ARMANDO C.; FONTES, JULIA. Ensaio IBRE de economia brasileira – Cap.4. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013.

PINHO, J. A.G.; SACRAMENTO, A. R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? . Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. The American Political Science Review, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000. Tradução: Paula Regina de Jesus Pinsett a Pavarina, Doutora em Economia Aplicada (USP).

PL 5296/05 Substitutivo do relator põe fim à titularidade dos municípios metropolitanos. SAMAE, 2006. Disponível em: <https://www.samaescp.com.br/noticias/ler/pl-5296-05-substitutivo-do-relator-poe-fim-a-titularidade-dos-municipios-metropolitanos> . Acesso em: 25/05/2021

PONDE, JL.; FAGUNDES, J.; POSSAS, M. Custos de Transação e Política de Defesa da Concorrência. Revista Economia Contemporânea, nº2, jul-dez, 2009.

PORTAL SEBRAE. Site do SEBRAE – Entenda o que são OSCIPS e como elas funcionam. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico,554a15bfd0b17410VgnVCM1000003b74010aRCRD> . Acesso em: 10/08/2021.

POWELL, W. DIMAGGIO, P. J. (1991). Estudio introductorio. In W. Powell, & P. Dimaggio (Eds.), The new institutionalism in organizational analysis (pp. 33-75). Chicago, IL: University of Chicago Press.

PRADO, E.F.S. Dois métodos ou duas antropologias? . Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 649-658, outubro-dezembro/2013.

PRIVATIZAÇÃO é a alternativa para o saneamento. Jornal O Globo, Rio de Janeiro. 22 de outubro de 2017, editorial. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/privatizacao-a-alternativa-para-saneamento-21974728> . Acesso em: 03/11/2017.

PUGLISI, M.L.; FRANCO, B. Análise de conteúdo. 2 ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

Resolução CONAMA, de 19 de dezembro de 1997. Ministério do Meio Ambiente, Brasília. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf . Acesso em: 10 de maio de 2021.

REZENDE, S.C.; HELLER, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, W.A; COSTA, S.S.da. Dos porões à luz do dia. Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: CASTRO, Esteben José; HELLER, Leo (Orgs.). Política Pública e gestão de serviços de saneamento. Belo horizonte: Fiocruz, 2013.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública, 2016, Rio de Janeiro

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política da Austeridade. In: Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROUSE, M. Paradigma Centrado no Papel do Setor Privado. In: Política pública e gestão de serviços de saneamento. Editora UFMG, Minas Gerais; Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2013.

SAIANI, C.C.S; TONETO JUNIOR, R. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.19, n.1, p.79-106, abril de 2010.

SAIANI, C.C.S; TONETO JUNIOR, R.; DOURADO, J.A. Déficit de acesso a serviços de saneamento ambiental: evidências de uma Curva Ambiental de Kuznets para o caso dos municípios brasileiros? Revista Economia e Sociedade, v.22, n.3(49), dezembro, 2013.

SALLES, Maria José. Política nacional de saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização. Tese de doutorado em Saúde Pública. ENSP, Rio de Janeiro, 2009.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. Tempo Social: Rev. Social. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v112/obrasil.pdf> > Acessado em: 22/05/2021.

SALLUM JR. B; GOULART, J.O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. Revista de Sociologia e Política, v.24, n.60, p.115-135, dez, 2016.

SAMPIERI, R.H.; COLLADO, C.F; LUCIO, M.P.B. Metodologia de Pesquisa, 5 ed., Porto Alegre, 2013.

SANEAR. Sanear – A revista do Saneamento Básico. Editora AESBE, Brasília, 2010. Disponível em: https://aesbe.org.br/wp-content/uploads/2010/08/Sanear_10.pdf . Acesso em: 10/08/2021.

SANTANA, G.D.; RODRIGUES JR, H.S. As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema? Prismas: Dir., Pol. Pub. e Mundial., Brasília, v. 3, n. 1, p. 148-181, jan./jun. 2006.

SANTANA, F. T. M.; SOARES, M. R. (2009). Reformas Passos: cem anos de uma intervenção excludente. In XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (pp. 1-12.). Montevideo: EGAL.

SANTOS, A.; DIAS, N. “A agenda de privatizações no governo Bolsonaro”. AFBNB, de 26 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.afbnb.com.br/a-agenda-de-privatizacoes-no-governo-bolsonaro/> . Acesso em: 15/08/2021

SEWELL, William H. Three temporalities: toward an eventful sociology. In: McDONALD, Terrance J. The historic turn in the Human Sciences. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996. p. 245-280.

SILVA, José A.d. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVER, B.J.; ARRIGHI, A. The Belle Époques of British and U.S. Hegemony Compared. Tradução por Revista Eletrônica de estudos urbanos e regionais, n.16, março de 2014.

SILVEIRA, R.B; HELLER, L.; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Revista de Administração Pública. 2013, vol.47, n.3, p.601-622, mai/jun 2013.

SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957

SOARES, Marcia Miranda. Formas de Estado: Federalismo, manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, M.M; MACHADO, J.J. Federalismo e Políticas Públicas. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018.

SOFFIATI, A. DNOS: Uma Instituição Mítica da República Brasileira. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.7, n.2, Rio de Janeiro, novembro de 2005.

SOUSA, A.C.A. Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses. Tese apresentada em Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), Rio de Janeiro, 2011.

SOUSA, Ana Cristina A.; COSTA, Nilson R. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). Ciência e Saúde Coletiva, v. 16, n. 8, p. 3541-3552, 2011.

SOUSA, ACA; COSTA, NR. Política de Saneamento básico no Brasil: Uma discussão de trajetória. Revista Adm. Pública, v.23, n.3, jul-set. 2016, p.615-634, Rio de Janeiro.

SOUSA, A.C.A; COSTA, N.R. Política de Saneamento básico no Brasil: Uma discussão de trajetória. Revista História, Ciências e Saúde, v.47 (3), mai-jun 2013, p. 587-599, Rio de Janeiro.

SOUSA, A.C.A; GOMES, J.P. Desafios para o Investimento público em saneamento no Brasil. Revista Saúde Debate, Rio de Janeiro, Vol43, n. Especial, p.36-49, 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, N.; MARTINS, V. Levy exalta potencial das PPPs na atração de investimentos. Revista Exame, de 12 de março de 2015. Disponível em: <https://exame.com/economia/levy-exalta-potencial-das-ppps-na-atracao-de-investimentos/> . Acesso em: 10 de setembro de 2021.

STEINMO, S; THELEN, K.; LONGSTRETH, F; ROTHSTEIN, B.; IMMERGUT, E.; HALL, P.A.; KING, D.S; WEIR, M.; HATTAM, V.C.; DUNLAVY, C.AL. Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective. Cambridge University, 1992.

STIGLITZ, J.E. A globalização e seus malefícios. São Paulo: Futura Editora, 2002.

STREECK, W. THELEN, K. A. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck, & K. A. Thelen (Eds.), Beyond continuity (pp. 1-39). Oxford, England: Oxford University Press.

SUDRÉ, L. Exemplos no Brasil e no mundo mostram fracasso da privatização do saneamento básico. Portal Brasil de Fato, 28 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram->

[fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico](#) . Acesso em: 10/09/2021.

TAVARES, J. “Há 10 anos, Lula se despedia da Presidência evitando falar de seu futuro e saudando competência de Dilma”. Folha de São Paulo, São Paulo, de 22 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/ha-10-anos-lula-se-despedia-da-presidencia-evitando-falar-de-seu-futuro-e-saudando-competencia-de-dilma.shtml> . Acesso em: 07/09/2021.

TAVARES, V. “Passando a boiada do saneamento”. EPSJV/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, de 31 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/passando-a-boiada-do-saneamento> . Acesso em: 10/09/2021.

TEIXEIRA, R.A; DWECK, E. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para discussão, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, junho de 2017.

TEIXEIRA, R.A; DWECK E.; CHERNAVSKY, E. A economia política da política fiscal e o processo de impeachment. Anais do Encontro Nacional de Economia Política, 23º, 2018.

TERRACOM CONSTRUÇÕES. Site da empresa Terracom Construções – Nossa história. Disponível em: <http://www.terracom.com.br/empresa/>. Acesso em: 15/04/2021

THELEN, K. (2004). How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge, England: Cambridge University Press.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova, n.158, 2003.

TOKARNIA, M. Unesco: cada dólar investido em saneamento poderá dar retorno 28 vezes maior. Portal Agência Brasil, Brasília, de 20 de março de 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-03/unesco-cada-dolar-investido-em-seneamento-podera-dar-retorno-28-vezes> . Acesso em: 10/09/2015.

TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento. GO Associados, São Paulo, 22 de abril de 2015.

TUROLLA, Frederico. A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Texto para Discussão n. 922. Brasília: Ipea, 2002.

TUROLLA, Frederico Araujo; OHIRA, Thelma Harumi. Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. (Org.). Regulação e Concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência. 1ed.Rio de Janeiro: IPEA, 2007, v. 2, p. 197-215.

UFG. Saiba a diferença entre saúde coletiva e saúde pública. Universidade Federal de Goiás. Disponível em: <https://www.ufg.br/n/82100-saiba-a-diferenca-entre-saude-coletiva-e-saude-publica>. Acesso em: 30 Mar.2021

UNESCO. Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2015 – Água para um mundo sustentável (Sumário Executivo). Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232272_por . Acesso em: 20/03/2021.

VALENTE, S.R.D.P. Direito e Políticas Públicas: Uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. Dissertação de Mestrado. Revista Estudos Institucionais, v.5, n.3, p1064-1092, set/dez. 2019

VARGAS, M.C; LIMA, R.F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? Ambiente & Sociedade.Vol. VII nº. 2, 2004. p. 67-95.

VASQUES, P.H.R.P. Saneamento básico: Uma Avaliação sobre a atuação dos setores público e privado no contexto de novas proposições regulatórias. *Geo Uerj*, Rio de Janeiro, n.36, 2020.

WATSON, John. *Behaviorism*. New York: Transaction. 1997.

WEIBLE, C.M.; KARIN, I.; NOHRSTELD, D.; HENRY, A.D.; JENKINS-SMITH, H. Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, vol. 48, n.4, pp.1054-1081, 2019.

WEISSHEIMER, M. Na ditadura, empreiteiras "deitaram e rolaram" com recursos públicos, diz historiador. *Jornal Brasil de Fato*, 27 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/11/27/na-ditadura-empresiteiras-deitaram-e-rolaram-com-recursos-publicos-diz-historiador> . Acesso em: 15 de junho de 2021.

WILLIAMSON, J. N. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

WILLIAMSON, O. E. *Economic organization: firms, market, and policy control*. New York: New York University Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, v 36, p. 269-296. Jun. 1991.

ZVEIBIL, V. Z. *Reforma do estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta*. 2003, 237 f, Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), Fiocruz.

“7 das 10 maiores empreiteiras tiveram executivos investigados na Lava Jato”. Portal G1, do dia 20 de junho de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/06/7-das-10-maiores-empresiteiras-tiveram-executivos-investigados-na-lava-jato.html> . Acesso em: 10/06/2021.

