

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses”

por

Ana Cristina Augusto de Sousa

*Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências
na área de Saúde Pública.*

Orientador principal: Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa
Segunda orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro
Janeiro de 2011.

Esta tese, intitulada

“Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses”

apresentada por

Ana Cristina Augusto de Sousa

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Tatiana Dahmer Pereira

Prof.^a Dr.^a Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman

Prof.^a Dr.^a Sandra Aparecida Venâncio de Siqueira

Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa – Orientador principal

Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna – Co-orientadora

S725 Sousa, Ana Cristina Augusto de
Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses. /
Ana Cristina Augusto de Sousa. Rio de Janeiro : s.n., 2011.
viii, 88 f.

Orientador: Costa, Nilson do Rosário

Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck

Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca,
Rio de Janeiro, 2011

1. Política de Saneamento. 2. Políticas Públicas. 3. Saneamento
Básico. 4. Legislação. 5. Brasil. I. Título.

CDD – 22.ed. – 363.720981

Dedico esta tese ao meu pai, Ovídio de Sousa Filho, que me ensinou a andar: desde então, deixei de esperar que me empurrassem para mudar de lugar.

In memoriam

RESUMO

POLÍTICA DE SANEAMENTO NO BRASIL: ATORES, INTERESSES E INSTITUIÇÕES

Ana Cristina Augusto de Sousa

Resumo da tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública/ Fiocruz, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de doutor em Saúde Pública.

Esta tese pretendeu discutir os limites presentes na arena decisória da política de saneamento que contribuíram para o seu fraco desempenho setorial nas duas últimas décadas. Ao contrário de boa parte da literatura que encara o setor como lócus essencialmente sujeito a inputs e outputs, este trabalho considera que a política de saneamento é antes de tudo sujeita à atuação de atores, processos políticos próprios e interesses organizados. O objetivo foi mostrar que a posição de dominância das empresas estaduais favoreceu as limitações decisórias da política nesse período. Essa posição teria sido instituída a partir do Planasa e reforçada através de um mecanismo histórico denominado *path dependency* (dependência de trajetória). A noção de dependência de trajetória considera que as decisões dos atores, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo são capazes de criar instituições que deixam legados quase irreversíveis. Ela explicaria a permanência de determinados aspectos da política de saneamento nas duas últimas décadas e sua forte resiliência às inovações propostas por dois governos diferentes – FHC e Lula. Por fim, conclui que a nova Lei do Saneamento, apesar de introduzir importantes inovações, preservou o núcleo do arranjo institucional que fundou a hegemonia das empresas estaduais de saneamento sobre o setor.

Palavras-chave: política de saneamento, marco regulatório em saneamento, dependência de trajetória em saneamento; Lei do saneamento 11445/07.

Rio de Janeiro
Janeiro de 2011

ABSTRACT

WATER SUPPLY AND SANITATION POLICY IN BRAZIL: ACTORS, INTERESTS AND INSTITUTIONS

Ana Cristina Augusto de Sousa

Overview of the PhD Thesis submitted to the Post-graduation Program in Public Health of Nacional School of Public Health, as part of the necessary requirements for the PhD Degree in Public Health.

This thesis intends to discuss the limits on the field of sanitation policy that contributed to its weak performance in recent decades. Despite the literature that usually sees the sector as essentially subject to inputs and outputs, this paper considers that the sanitation policy is primarily affected by actors, its own political processes and organized interests. The objective was to show that the dominant position of state companies in the sector favored the limitations of sanitation policy-making in this period. This position, established by Planasa, was strengthened through a historical mechanism called *path dependency*. The notion of path dependency considers that actors's decisions over time are able to create institutions that leave almost irreversible political legacies. This would explain the persistence of certain aspects of the sanitation policy in the last two decades and its strong resilience to innovations proposed by two different governments - FHC and Lula. Finally, it concludes that the new Law of Sanitation, despite introducing important innovations, preserved the core of the institutional arrangement that established the hegemony of state sanitation companies on the sector.

Keywords: water supply and sanitation policy, regulatory framework in water supply and sanitation, path dependence in sanitation; Sanitation Law 11445/07.

Rio de Janeiro
Janeiro de 2011

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1 –	Gasto federal com saneamento, como proporção do PIB (Brasil: 1995-2006)	18
Gráfico 2 –	Moradores com acesso à água e esgotamento sanitário (Brasil: 1995-2006)	18
Quadro A –	Grupos de interesse do setor de saneamento nas décadas de 1990 e 2000	43
Quadro B –	Composição inicial da Frente, segundo natureza da organização dos grupos integrantes	44
Quadro C –	Comportamento dos Partidos de Oposição e Aliados em relação à definição de <i>interesse comum</i> , <i>interesse local</i> e <i>serviços universalizados</i> constantes na proposta do Executivo Federal	48
Quadro D –	Comportamento dos Partidos de Oposição e Aliados em relação à definição da Titularidade estadual	49
Quadro E –	Iniciativas da Frente para mobilizar os Executivos e Legislativos Locais e suas bases de representação no Congresso Nacional.	52
Quadro F –	Principais pontos de divergência entre as agendas municipalistas e estadualistas, envolvidos na votação da Lei do Saneamento:	72
Quadro G –	Propostas do governo contempladas ou vetadas na Lei do Saneamento e seus beneficiários, segundo os principais pontos de divergência entre municipalistas e estadualistas:	73
Quadro H –	Principais continuidades da Lei do Saneamento em relação ao Planasa	75

LISTA DE SIGLAS

ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto;

ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base;

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental;

ADIN – Ação direta de inconstitucionalidade;

AESABESP – Associação dos Engenheiros da SABESP;

AESBE – Associação das empresas de saneamento básico estaduais;

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 dos Serviços Municipais de Saneamento;

BVS – Biblioteca Virtual em Saúde;

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior;

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional;

FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros;

FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana; CMP - Central dos Movimentos Populares;

FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental;

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

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor;

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia;

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil;

PL – Projeto de Lei;

Planasa – Plano Nacional de Saneamento;

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento;

POLIS - Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais;

PSDB – Partido da Social-Democracia brasileira;

PT – Partido dos Trabalhadores;

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

SEESP - Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo; SENGE-RJ – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro;

SISNASA – Sistema Nacional de Saneamento;
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento;
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental;
STF – Supremo Tribunal Federal;
STJ – Superior Tribunal de Justiça.
UNMP - União Nacional por Moradia Popular;

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS	vi
LISTA DE SIGLAS	vii
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica	11
Apresentação	12
1.1) Procedimentos	13
1.2) A crise do setor no Brasil: o baixo desempenho na cobertura populacional das duas últimas décadas	15
1.3) A explicação do baixo desempenho do setor de saneamento no Brasil: balanço dos resultados	20
Considerações	34
CAPÍTULO II – Ação coletiva e veto em política pública: a trajetória da FNSA	37
Apresentação	38
2.1) Procedimentos	39
2.2) As políticas sociais e o papel das coalizões de interesse nas reformas dos anos 1990	40
2.3) A constituição da FNSA: atores e interesses da resistência	42
2.4) A agenda da privatização do saneamento: o projeto de Lei 4147/01	47
2.5) O substitutivo do relator: vencedores e perdedores	54
Considerações	56
CAPÍTULO III – A dependência de trajetória na política de saneamento do Brasil	58
Apresentação	59
3.1) Dependência de trajetória e políticas públicas	60
3.2) A dependência de trajetória no setor de saneamento	64
3.3) A Frente no governo e o veto dos beneficiários diretos da política de saneamento	68
3.4) A edição da lei e os beneficiários do veto à inovação	72
Considerações	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
FONTES	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado foi organizada em capítulos elaborados em forma de artigos independentes, porém teórica e empiricamente associados. O primeiro capítulo tem o título de “A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica” e foi originalmente publicado na Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais em 2008¹. O segundo capítulo recebeu o título de “Ação coletiva e veto em política pública: a trajetória da FNSA (1998-2002)”², tendo sido aceito na Revista Ciência & Saúde Coletiva, em prelo. O terceiro capítulo recebeu o título de “A dependência de trajetória na política de saneamento do Brasil”, estando submetida à aprovação da Revista de Administração Pública (RAP) da Fundação Getúlio Vargas.

O campo da ciência política é crucial para o entendimento das dinâmicas setoriais que envolvem as políticas sociais, como o saneamento. Ao contrário da maior parte da literatura, que encara a política de saneamento como locus estritamente sujeito a inputs e outputs, este estudo entende que ela é afetada por atores, interesses e instituições. Não cabe assim pensa-la a partir de uma lógica meramente técnica, baseada na estrutura de financiamento, incentivos ou tecnologia. Sem a intenção de esgotar o debate, o propósito deste trabalho foi identificar os atores, interesses e conjunturas críticas que configuraram a arena decisória da política pública de saneamento no Brasil durante as duas últimas décadas, condicionando assim sua trajetória.

Com a redemocratização, a política de saneamento se tornou a “filha bastarda” das políticas sociais brasileiras. Enquanto na virada do século XXI, o Executivo Federal patrocinava a universalização do sistema de saúde e da educação básica no Brasil, o acesso ao esgotamento sanitário não atingiu sequer metade da população brasileira, especialmente os mais pobres. O que explicaria tamanho atraso na provisão de um serviço tão essencial ao bem-estar e à saúde coletiva da população? Este trabalho demonstra que a resposta está para além da crônica escassez de recursos, baixos incentivos ou do déficit tecnológico como sustentam alguns estudiosos do setor.

Argumenta-se aqui que a paralisia pode ser explicada a partir de variáveis essencialmente institucionais. As melhores ferramentas analíticas nesse sentido são

¹ Sousa, ACA; Costa, NR. A Crise do Saneamento Básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. *Bib* 66, 2008.

² Sousa, ACA; Costa, NR. Ação coletiva e veto em política pública: a trajetória da FNSA (1998-2002). *Ciência e Saúde Coletiva*, em prelo.

aquelas disponibilizadas pelo campo das ciências sociais. Porém, embora seja considerado um objeto relevante nas áreas técnicas, esse tema ainda não constitui um objeto privilegiado das ciências sociais, de uma forma geral.

Este trabalho procurou enfrentar esta limitação buscando as contribuições de várias áreas para esta discussão. O primeiro capítulo desta tese procurou identificar, através de uma revisão sistemática da literatura nacional nos portais da CAPES e da BVS, as explicações fornecidas para o baixo desempenho setorial observado na cobertura populacional dos serviços entre 1995 e 2006 e que ameaçam a universalização do acesso no futuro recente. Esse período abrangeu os mandatos de dois governantes que desejaram reformar, com perspectivas distintas, o setor.

Foram revisados artigos científicos, teses, dissertações e livros publicados sobre o assunto com o foco em políticas públicas em diversas áreas do conhecimento, tais como Saúde Coletiva, Economia, Administração, Ciências Sociais e Planejamento Urbano e Ambiental. Dos documentos levantados, o critério de seleção incidiu sobre os que se propuseram a análises sobre a evolução do setor no período recente, em nível nacional, tendo como uma de suas preocupações a questão do desempenho desses serviços.

Inicialmente, todos os estudos analisados que se propuseram responder a pergunta desta revisão destacaram a crônica escassez de recursos do setor. De uma forma geral, ela seria o principal obstáculo para a universalização. As teses mapeadas no capítulo tentaram identificar os fatores que contribuíam para este cenário, basicamente durante o governo FHC. Entre os mais listados, figuravam o contingenciamento de recursos em nome de compromissos internacionais, a ausência de um marco regulatório para garantir a segurança dos investimentos e a má gestão das empresas estaduais de saneamento³. A política de saneamento foi apresentada como uma política pública sujeita exclusivamente a inversão de recursos financeiros, instrumentos jurídicos de regulação e de gestão empresarial, mas não à atuação de atores, processos políticos próprios e interesses organizados.

Segundo Lowi (1964), a natureza da política pública define um padrão específico de intermediação de interesses, ou seja, uma arena específica de poder, composta por atores com agenda própria. Essas arenas geram tipos próprios de estruturas, processos e relações políticas entre grupos organizados, incluindo neles

³ Exceção feita à tese de Victor Zveibil, que identificou os atores do saneamento e seus interesses na arena setorial da década de 1990.

também as elites técnicas. A combinação desses elementos teria influência decisiva na conformação da política pública.

Pela concepção das arenas, as políticas setoriais definiriam os termos da organização dos grupos de interesses, especialmente em conjunturas onde a decisão governamental pode vir a impor perdas objetivas a determinados grupos. Normalmente, as tentativas de regular uma determinada atividade tendem a impor situações em que ocorre a definição de ganhadores e perdedores. Diante delas, os grupos perdedores tendem a se organizar para defender seus interesses. Tais coalizões setoriais formadas podem até vir a ser coesas, porém são frequentemente efêmeras porque a ação coletiva contra um inimigo comum mascara o próprio conflito interno de interesses. Esses conflitos de interesse reemergem quando novas políticas regulatórias entram na agenda, como veremos no caso do setor em questão.

A questão regulatória na política de saneamento foi amplamente reconhecida pela literatura revisada como uma limitação institucional para o seu desenvolvimento. Segundo esses estudos, a edição de um novo marco regulatório e sua conseqüente definição das regras do jogo era essencial para garantir a segurança jurídica dos investidores, fossem eles públicos ou privados. O que nenhum deles explicou foi por que, diante de iniciativas incisivas do governo federal em editá-lo, adiou-se tanto a sua aprovação.

Este trabalho considera que a edição do marco regulatório, ao instituir as regras do jogo, não só daria segurança aos jogadores como também definiria os ganhadores e perdedores dele. Wilson (1995) nos fornece explicações interessantes sobre o balanço de perdas e ganhos nas políticas setoriais. Para ele, as políticas devem ser classificadas não apenas pela natureza da organização dos grupos de interesse, mas também pela extensão dos benefícios e dos custos – se difusos ou concentrados – e pela percepção dos atores afetados. A concentração de custos de uma política e sua percepção pelos atores afetados induziriam a ação política coletiva. Assim, quando os custos de uma política atingem determinados grupos, tais grupos reagirão, lutando para diminuir sua carga ou tentando repassá-los para outros.

A reação dos potenciais perdedores da primeira tentativa do Executivo, durante o governo FHC, em regular o setor foi o tema do segundo capítulo desta tese, que procurou reconstituir a atuação de determinados grupos de interesse como instância de veto na arena decisória da política de saneamento. O objetivo foi mostrar que a coalizão de interesses do saneamento unificados sob a Frente Nacional pelo

Saneamento Ambiental (FNSA) vetou a reforma proposta nos anos 1990, paralisando as decisões no setor, o que acabou afetando o dinamismo dos investimentos.

As fontes utilizadas para a reconstituição desse processo se basearam nos documentos produzidos pela referida coalizão e entidades congregadas nessa ocasião, bem como na tramitação legislativa do projeto de lei de autoria do Executivo para regular o setor. Através delas, pôde-se identificar os interesses presentes na arena decisória setorial e as principais questões-chave que oporiam duas agendas propositivas de uma nova configuração regulatória setorial. Elas permitiram também que se reconstituísse de forma sistematizada a ação coletiva desses grupos no sentido de impedir a aprovação da agenda do governo para o setor, o que demonstrou sua influência decisiva sobre os rumos da política setorial de saneamento.

Esta interpretação contraria boa parte da literatura revisada, que ignorou a ação de uma coalizão interna de interesses e enfatizou a completa subordinação das políticas nacionais aos processos de globalização, atribuindo à influência da agenda neoliberal a causa exclusiva do desmantelamento das políticas sociais e de infraestrutura no Brasil. O capítulo mostra que as reformas acordadas com o FMI para o setor de saneamento no Brasil foram bastante limitadas pela atuação da coalizão setorial liderada pela Frente.

Tão importante quanto identificar as instâncias de veto de uma política é identificar também os seus pontos de veto. Os pontos de veto são as áreas de vulnerabilidade institucional, ou seja, pontos no processo político onde a mobilização da oposição consegue frustrar a inovação política. Sua localização varia, dependendo do aparato institucional da política em questão⁴.

No Brasil, no regime de democracia recente, o grande número de atores cruciais com poder de obstrução em determinadas políticas faz com que o Executivo federal tenha enorme dificuldade para introduzir inovações⁵. Nesse sentido, a adoção de uma nova linha de ação governamental que se desvia do status quo requer a concordância de uma ampla gama de atores. Quando a quantidade de atores com o poder de obstrução é muito expressiva, a mudança se torna extremamente difícil e os pontos de veto

⁴ STEINMO, Sven et al. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University, 1992, p.7

⁵ cf. VIANNA, 1998 VIANNA, MLTW. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

aparecem⁶.

Embora os pontos de veto sejam persistentes, eles não constituem características permanentes nem imutáveis do processo de tomada de decisão. As alterações no equilíbrio de poder podem fazê-los emergir, desaparecer, ou mudar a sua localização, criando aberturas estratégicas as quais os atores exploram de forma a alcançar seus objetivos⁷. Isso foi observado quando os grupos afetados pela primeira tentativa de reforma do setor de saneamento durante o governo FHC apoiaram a proposta do governo Lula, mas encontraram forte resistência de outros grupos de interesse antes aliados, agora em posição de veto.

O conflito que envolveu a segunda proposta de regulação setorial, durante o governo Lula, foi analisado no terceiro capítulo desta tese. Uma vez já mapeados os principais atores da arena setorial, procedeu-se à identificação dos pontos de alto conflito de interesse e dos atores que protelaram a edição do marco regulatório. Concluiu-se que tal processo esteve vinculado aos principais beneficiários do arranjo institucional existente e, ao mesmo tempo, aos maiores perdedores caso a nova regulação fosse implantada. Thelen (1992) explica que indivíduos e grupos não são meros expectadores enquanto as novas condições de equilíbrio de poder os favorecem ou os prejudicam. Pelo contrário, são atores estratégicos capazes de aproveitar as oportunidades geradas pelas novas condições no sentido de defender e até mesmo melhorar as próprias posições⁸.

Para entender a posição dominante de tais grupos, recorreu-se à análise da história institucional do setor e dos momentos críticos em que as escolhas políticas foram feitas no passado. Identificou-se que o modelo do Planasa para a provisão do saneamento criou condições especiais de inércia institucional que inviabilizaram a reversão da escolha do arranjo original dos anos 70. A noção de dependência de trajetória (*path dependency*) foi central para explicar a dinâmica histórica, adicionando à presente análise uma variável de caráter estrutural⁹.

A noção de dependência de trajetória considera que as decisões dos atores, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo são capazes de criar instituições que

⁶ AMES, B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

⁷ STEINMO et al. Op. Cit. p. 7

⁸ STEINMO et THELEN. Op. Cit.

⁹ VIANNA, MLTW. As batatas de Pirro. Comentários sobre As regras institucionais, constrangimentos macroeconômicos e inovação do sistema de proteção social brasileiro nas décadas de 1990 e 2000. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 14, n.3, Rio de Janeiro, Maio/Junho de 2009.

deixam legados quase irreversíveis. Isso não quer dizer que novas opções de mudanças não surjam durante a trajetória. Elas surgem e haverá outros pontos de escolha, mas uma vez iniciadas certas trajetórias, as barreiras de certos arranjos institucionais dificultarão uma reversão fácil da escolha original. Baseado na teoria econômica dos retornos crescentes (*increasing returns*), esse conceito considera a existência de processos de auto-reforço (self-inforcement) ou de retroalimentação positiva, que fortaleceriam a trajetória original ao longo do tempo¹⁰.

Inicialmente aplicada ao campo da economia da tecnologia por Arthur (1994), a dependência de trajetória foi pioneiramente utilizada por Pierson (2004) na Ciência Política. Ao especificar os aspectos que geram feedbacks positivos no campo da análise política, Pierson (2004) levanta a importância desse conceito para se entender as fontes da estabilidade e das mudanças políticas. Argumenta que há razões suficientes para afirmar que os processos políticos, assim como os econômicos, são frequentemente marcados pela dinâmica dos retornos crescentes¹¹. Estes retornos tornam as políticas, nas sociedades modernas, extraordinariamente duráveis. Os arranjos abrangentes dessas políticas configuram e moldam os incentivos e os recursos dos atores sociais¹².

O objetivo dessa ampliação teórica foi demonstrar que a dependência de trajetória, decorrente da posição de dominância de determinados grupos de interesse do saneamento, impôs sérios limites à tomada de decisão nesta política pública após o fim do Planasa. Nesse sentido, ela explicaria também a permanência de determinados aspectos estruturais da política de saneamento nas duas últimas décadas e sua forte resiliência às inovações propostas por dois diferentes governos.

Por fim, a análise do conflito de interesses mostrou que a aprovação do novo marco em 2007 só foi obtida mediante a negociação e neutralização dos pontos críticos para os grupos dominantes. Isso significou que ela esteve condicionada à manutenção, no essencial, da posição de tais grupos como beneficiários diretos do novo regime de regulação. Da mesma forma, foi possível perceber que o veto ao projeto do governo FHC só pôde ser viabilizado por não afetar de forma central a dominância deles nesse setor.

¹⁰ PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey, Princeton, University press, 2004.

¹¹ Ibidem, p. 40.

¹² Idem.

Esta tese realizou um produtivo diálogo com as abordagens institucionais contemporâneas. O neoinstitucionalismo pretende constituir-se em uma teoria de médio alcance reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia. A perspectiva é marcada por uma postura teórica muito aberta, na qual a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo de cada caso é dado a posteriori, segundo as conjunturas encontradas. Assim, embora os argumentos neoinstitucionalistas sejam de grande importância para a realização de uma crítica à perspectiva marxista, esta não se constitui como uma macroteoria, mas um ferramental analítico de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas¹³.

A abordagem neoinstitucionalista é diversa e, por isso mesmo, amplamente utilizada em diferentes situações empíricas. Segundo Steinmo (1992), o que a torna interessante é justamente o nível teórico utilizado, que lhe permite o entendimento das continuidades e variações políticas ao longo do tempo e entre os países. Ao operar num nível teórico intermediário, os institucionalistas construíram importantes pontes analíticas. A primeira delas situa-se entre as análises centradas no Estado e aquelas centradas na sociedade, ao focar os arranjos institucionais que estruturam a relação entre um e outro. A segunda, entre as macroteorias que apontam as regularidades entre países e os casos particulares em que eles se diferenciam, através da investigação das variáveis de nível intermediário que esclarecem, para um tema comum, as fontes de tal variação¹⁴. Além destas, essa abordagem também permite examinar a relação dos atores políticos, tanto como objetos quanto como agentes da história.

O que é implícito e crucial nas concepções neoinstitucionalistas históricas é que as instituições constroem a ação política, mas não explicam, por si só, os seus resultados, afinal elas são também o resultado das estratégias políticas, da escolha e do conflito político. Segundo Steinmo (1992), o neoinstitucionalismo fornece a ponte teórica entre aqueles que fazem a história e as circunstâncias nas quais o fazem. As macroteorias, como o marxismo, focalizam as grandes estruturas socioeconômicas, que definem os parâmetros da política num nível mais amplo. Essas teorias, no entanto, não esclarecem sobre as diferenças observadas entre países com estruturas

¹³ PRZEWORSKI, PRZEWORSKI, A. *The State and the Economy under the capitalism*. Chur, Harwood Academic Publishers, 1990, pp.30-37

¹⁴ STEINMO et al. Op. Cit., p. 10

semelhantes. E mais, mesmo quando se reportam a elas, o fazem na perspectiva funcional, desvalorizando a ação política sobre os resultados gerados. Por isso, os neoinstitucionalistas encaram o comportamento político não somente como uma variável dependente das estruturas macroeconômicas, mas também como uma variável independente por si mesma¹⁵.

Para Steinmo (1992), as forças da macroestrutura não devem ser consideradas instituições, sendo mais útil examinar como elas são mediadas pelas instituições de nível intermediário na perspectiva focalizada do neoinstitucionalismo. Isso porque tal perspectiva explicaria mais as variações políticas¹⁶. Para ele, entender como as macroestruturas, como a classe, por exemplo, são maximizadas ou minimizadas pelas instituições de nível intermediário permite explorar os efeitos dessas estruturas maiores sobre os resultados políticos, ao mesmo tempo em que evita o determinismo estrutural que caracteriza as macroteorias marxista, funcionalista e demais abordagens de sistema¹⁷. Dessa forma, o institucionalismo histórico esculpiu um importante nicho teórico de médio alcance que nos ajuda a integrar o entendimento dos padrões gerais da história política com a explicação da natureza contingente do desenvolvimento histórico político e econômico e, em especial, o papel da atuação política, do conflito e da escolha na moldagem desse desenvolvimento¹⁸.

O institucionalismo é, no entanto, mais indutivo que dedutivo. As teorias dedutivas em geral, como a marxista, a dos sistemas e a da escolha racional, apesar de suas diferenças e particularidades, têm em comum, em um nível mais abstrato, um projeto teórico similar, que é baseado na dedução a partir de determinados pressupostos teóricos e na aplicação de um conjunto de conceitos universais¹⁹. Ao contrário delas, os institucionalistas não formulam suas hipóteses antes da análise, baseados em assertivas globais. Normalmente o fazem de forma indutiva, no curso da análise empírica, o que é bastante criticado pelas teorias acima citadas. Eles se defendem alegando que o comportamento político não pode ser analisado com as mesmas ferramentas utilizadas na economia, nem como uma ciência exata, posto que depende da ação humana²⁰.

¹⁵ Ibidem, p. 11

¹⁶ Idem.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibidem, . 12

¹⁹ Idem.

²⁰ Ibidem, p. 12 e p. 26

Para eles, o que distingue o fenômeno social e político do natural é que o que os homens afetam de forma consciente o ambiente em que vivem. Nesse sentido, o atributo da escolha adicionaria não só mais uma fonte de complexidade analítica como sugeriria também que as premissas das análises sociais diferem daquelas pertinentes às ciências naturais, pois a busca pelas mesmas leis regulares que regem a natureza não explica a totalidade dos resultados sociais, mas apenas algumas das condições que os afetam²¹.

Enquanto algumas teorias elegem a priori as variáveis que são decisivas para a política, as análises institucionalistas esclarecem como elas se ligam com as demais ao longo do processo. Por isso, diz Steinmo (1992), os institucionalistas tem um projeto teórico e uma estratégia de pesquisa comum. A ênfase atribuída às instituições não substitui a atenção que deve ser dada às demais variáveis, como os interesses, as estratégias, os atores e a distribuição de poder entre eles. Ao contrário, ela põe tais variáveis no contexto, mostrando como elas se relacionam umas com as outras, ao analisar a forma como as situações políticas se estruturam. Para eles, as instituições constroem a política, mas nunca são a causa única dos seus resultados. O que importa, dessa forma, é entender como as instituições estruturam tais interações políticas e, nesse sentido, afetam os seus resultados. Ao colocar os fatores estruturantes no centro da análise, a abordagem institucional permite aos teóricos que capturem a complexidade da situação política concreta, mas não em detrimento da teoria.

²¹ *ibidem*, pp. 26-27.

CAPÍTULO I

**A CRISE DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL:
UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

APRESENTAÇÃO

A categoria saneamento básico diz respeito ao conjunto de ações que inclui o abastecimento de água, o esgotamento sanitário; a drenagem urbana das águas pluviais, a disposição de resíduos sólidos e o controle de vetores e roedores. Essas ações visam a modificação do meio ambiente com o objetivo de promover a saúde da população e evitar as doenças decorrentes de um meio ambiente não saneado²². Além da saúde pública, as ações de saneamento exercem ainda um forte impacto positivo sobre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social do país. Por isso, a política de saneamento é de natureza pública, social e intersetorial.

No Brasil, a principal experiência na área de investimentos em serviços públicos de água, esgoto e drenagem foi o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), lançado pelo governo federal em 1970, na vigência da ditadura militar. O esgotamento deste Plano, porém, a partir da extinção do BNH em 1986, marcou o início de uma crise sem precedentes no setor. Esta crise levou a um insuficiente aumento dos indicadores de cobertura, tendo em vista a meta de universalização para 2010, proposta nos anos 1990 pela gestão FHC. No ano 2000, em atendimento aos objetivos do desenvolvimento do milênio acordados com a ONU, novas metas foram fixadas para 2015 e 2025. Neste acordo, o Brasil se comprometeu a reduzir à metade o número de pessoas sem acesso ao saneamento básico até o ano de 2015, como meta intermediária em direção à universalização desses serviços no ano de 2025. Porém, especialistas afirmam que, se mantido o atual ritmo de investimento dos últimos anos, ela não será, definitivamente, alcançada. Tais fatos demonstram, por si só, que o setor vem enfrentando graves problemas que estão inviabilizando a universalização do saneamento no país, o que significa negar à população brasileira a oferta de um importante direito de cidadania.

O presente capítulo tem por objetivo identificar as principais teses presentes na literatura nacional para a explicação do baixo desempenho setorial do saneamento no Brasil durante as décadas de 1990 e 2000, tendo como referência as metas de universalização desses serviços fixadas inicialmente para 2010 e, posteriormente, para

²² FSESP. Manual de Saneamento. Volume I. Brasília: FIESP, 1981.

2015 e 2025 junto à ONU. Para tanto, o texto foi dividido em três seções. Na primeira, veremos os procedimentos adotados para a realização da revisão bibliográfica aqui proposta. Na segunda, apresenta-se o panorama de crise em que mergulhou o setor após a extinção do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1991, identificando alguns dos obstáculos presentes para a universalização desses serviços no Brasil. A discussão dos resultados obtidos compõe a terceira seção deste trabalho. Por fim, após o balanço dos resultados discutidos, adota-se, nas considerações conclusivas, uma perspectiva para a evolução dos futuros estudos sobre o setor.

1.1) PROCEDIMENTOS

As relações entre saneamento, saúde, meio ambiente e desenvolvimento econômico integram as discussões pertinentes aos campos de conhecimento da Saúde Coletiva, da Ecologia e mesmo da Economia, entre outros, uma vez que os prejuízos causados pela ausência de saneamento na saúde do cidadão e do meio ambiente brasileiros constituem um sério obstáculo para o desenvolvimento econômico e social do país. Por isso, o conjunto de documentos recuperados nesta revisão contemplou as áreas de Saúde Coletiva, Economia, Administração, Ciências Sociais e Planejamento Urbano e Ambiental, com enfoque no tema de políticas públicas.

Ao investigar um tema, a revisão bibliográfica deve propor uma questão norteadora da pesquisa, isto é, uma questão para a qual se busca respostas na literatura específica. Ao mesmo tempo em que a definição dessa questão se torna o cerne da pesquisa, selecionando os estudos a serem analisados, ela também constitui a principal limitação deste tipo de trabalho, justamente porque a seleção, por princípio, exclui. E, às vezes, o método de seleção pode vir excluir trabalhos importantes. Tal consequência é inerente a este tipo de trabalho, sendo mais útil ao pesquisador envidar esforços no sentido de minimizá-la do que em eliminá-la.

O objetivo desta revisão foi identificar na literatura produzida sobre a política de saneamento no Brasil as explicações para o baixo desempenho setorial do saneamento após o fim do Planasa, no período compreendido entre 1995 e 2006. Por baixo desempenho setorial, entende-se o aumento residual da cobertura populacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo em vista as metas de universalização pactuadas pelo governo brasileiro nesse período. Os

principais indicadores utilizados para a percepção desse desempenho foram a cobertura populacional desses serviços, bem como o financiamento federal dedicado a este setor a partir de 1995.

Os documentos utilizados para a análise da bibliografia foram de três tipos: 1. artigos publicados em revistas científicas; 2. teses e dissertações e 3. livros de pesquisadores sobre o assunto. A busca foi feita na base de dados da Biblioteca Virtual em Saúde²³, utilizando como descritores a expressão “política de saneamento” e “instituições de saneamento” e no banco de teses e dissertações da CAPES, através da combinação das palavras-chave “saneamento” e “política”. Relatórios institucionais que apareceram na busca, tais como os do Ministério da Saúde, da Funasa e das secretarias governamentais ligadas ao setor, foram excluídos da análise por não terem sido produzidos no ambiente acadêmico independente, pertencendo a órgãos políticos executivos. Os trabalhos técnicos do IPEA, por sua vez, foram incluídos pelos motivos inversos e por se constituírem muitas vezes como fontes de informações e visões técnicas para as análises dos especialistas no assunto.

O idioma selecionado foi o português, uma vez que a busca preliminar realizada em bases internacionais nada detectou de relevante sobre o tema no qual se insere a pergunta suscitada por esta revisão, bastante atrelada à realidade brasileira. Devido ao escopo deste trabalho, no caso de dissertações, teses e artigos científicos, optou-se preferencialmente pelos estudos que estivessem em formato eletrônico, por razões de acesso ao texto completo.

Para filtrar os resultados obtidos, o primeiro critério utilizado foi a seleção de estudos que se propuseram a realizar análises a respeito desta política setorial em nível nacional, no período recente, isto é, a partir de 1991. Esse critério implicou a exclusão dos estudos de caso, por entender que avaliam realidades específicas, não se preocupando em fornecer hipóteses e respostas para o quadro nacional. Para refinar a busca e responder à questão colocada por esta revisão, optou-se ainda pela seleção de estudos de política de saneamento que procuraram explicar a evolução do setor no período citado, tendo como pelo menos uma de suas preocupações, a questão do desempenho da cobertura desses serviços. Como resultado, são analisadas as obras de 14 autores, consideradas aqui as mais relevantes em responder à questão proposta por

²³ BIREME/BVS. Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde/Biblioteca Virtual em Saúde. <<http://bireme.br>> (Acesso em Jan /2008).

esta revisão. Assim, após a realização de uma breve contextualização da crise experimentada pelo setor no Brasil, faremos a discussão dos resultados obtidos.

1.2) A CRISE DO SETOR NO BRASIL: O BAIXO DESEMPENHO NA COBERTURA POPULACIONAL DAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS.

A principal experiência brasileira na área de investimentos em serviços públicos de água, esgotamento e drenagem foi o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), formulado pelo governo federal ao longo da década de 1960 e lançado em 1970. Esse plano foi o responsável pela criação de companhias estaduais e pelo arcabouço institucional que vigora até hoje na prestação dos serviços de saneamento do país. Com o objetivo de eliminar o déficit de abastecimento de água e de esgotamento sanitário adequado, o plano previa alcançar em 1990 uma cobertura de acesso à água para 90% da população urbana e de 65% para a de esgotamento sanitário adequado. Não houve fixação de metas, porém, para a drenagem das águas pluviais, manejo de resíduos sólidos e limpeza pública.

Visando desenvolver uma política para o setor, o Planasa conseguiu ampliar, entre 1970 e 1991, de 32,8% para 70,7% o número de domicílios com fornecimento de água ligado à rede geral e de 26,4% para 52,4% o número de domicílios com esgoto ligado à rede geral ou fossa séptica²⁴. A destinação de recursos para esse plano, no entanto, nunca atingiu 1% do PIB.

O esgotamento do Planasa se deu em meados da década de 1980, após a extinção do BNH em 1986, principal fonte de financiamento do setor. A revogação do decreto 82.587/78 em 1991 pelo então Presidente Fernando Collor de Mello enterrou a única regulação existente para as companhias estaduais em nível federal no âmbito desse plano, o que acabou por selar o fim do mesmo. Dois fatores concorreram de forma especial para a crise que culminou no esgotamento do Planasa: a recessão econômica da década de 1980 e a mudança do marco jurídico-institucional proveniente da redemocratização brasileira que resultou na Constituição Federal de 1988.

²⁴ IBGE. Censos demográficos (1970; 1991).

A crise do endividamento externo e o declínio dos recursos do FGTS em face do desemprego na década de 1980 retraíram as fontes que financiavam o setor, inviabilizando a existência do BNH e, conseqüentemente, do próprio Planasa. A partir de então, houve uma pulverização institucional do setor de saneamento que incluiu a transferência das instituições federais encarregadas das políticas urbanas entre diferentes ministérios e de suas funções, entre diferentes secretarias, até 1995. Isso dificultou a recriação de um espaço institucional definido, como houvera nos 1970, para a formulação e gestão dos programas de saneamento.

As iniciativas governamentais a partir de então revelaram-se pontuais e desarticuladas, enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu sem regulamentação por toda a década de 1990, apesar de diversas tentativas²⁵. As companhias estaduais passaram a conviver com a crise financeira, ampliada pelas dívidas acumuladas. As funções de agente financeiro central dos sistemas financeiros de habitação e saneamento foram transferidas do BNH à Caixa Econômica Federal e os recursos do FGTS passaram a ser concorridos por outros setores sociais. O resultado foi uma drástica redução de investimentos no setor, o que gerou um forte entrave para o avanço dos serviços de saneamento no país.

A Constituição de 1988, por sua vez, introduziu importantes aspectos nas questões legais que envolvem o investimento no setor. Primeiro: com o objetivo de comprometer todos os entes federados com o setor, a Constituição determinou competência comum na área de saneamento para União, Estados e Municípios, mas não especificou as respectivas atribuições cabíveis a cada um deles dentro dessa atividade. Essa omissão resultou no primeiro impasse para a definição de um novo arcabouço jurídico-institucional para o setor após o fim do Planasa.

Em segundo lugar e mais importante, apesar de atribuir aos Municípios a competência sobre a prestação dos serviços de interesse local (BRASIL, CF 1988, art. 30), na qual o saneamento poderia ser incluído, a norma constitucional de 1988 abriu brechas para que os Estados da federação reivindicassem a assunção dessa atividade, na medida em que reconheceu a possibilidade de os Estados “instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, CF

²⁵ TUROLA, F. A. et OHIRA, T. H. “Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento”. In: Motta, Ronaldo Seroa; Salgado, Lucia Helena. (Org.). *Regulação e concorrência no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. cap. 9. p. 201

1988, artigo 25, § 3º). Nesse caso, se o saneamento fosse interpretado nas regiões metropolitanas como uma atividade pública de interesse comum e não de interesse local, a sua gestão poderia caber, portanto, ao governo estadual através da fixação de uma Lei complementar.

Essa ambigüidade gerou uma indefinição jurídica acerca da titularidade sobre a prestação dos serviços de saneamento no país que culminou, na maior parte das regiões brasileiras, em conflito entre Estados e Municípios, que correram à Justiça para assegurar a sua titularidade sobre a prestação desses serviços. Por envolver matéria constitucional, a questão encontra-se ainda hoje à espera de decisão no STF.

O economista R. Bielschowsky²⁶ afirma que o saneamento básico foi, dentre os setores de infra-estrutura, um dos que mais sofreram uma sensível queda de investimentos nas décadas de 1980 e 1990. Segundo seu estudo, as médias investidas a partir de então jamais se aproximaram das médias dos anos 1970, na vigência do Planasa. Durante o Plano, diz ele, as médias de investimento anuais do governo federal variaram entre 0,3 e 0,4% do PIB, o que elevou, como vimos anteriormente, a cobertura de água e esgotamento nos domicílios brasileiros.

Segundo cálculos atuais do governo, para universalizar o acesso ao saneamento em nosso país até 2020, seria necessário investir anualmente 0,45% do PIB até esta data, supondo o crescimento do PIB em 4% ao ano²⁷. Para a ONU, no entanto, esse investimento deveria ser de, no mínimo, 1%²⁸. O problema nestes cálculos é constatar, através dos dados do IPEA, que a média dos investimentos federais de 1995 até 2006 não ultrapassou 0,1% do PIB, o que se faz muito aquém do necessário para alcançar a universalização:

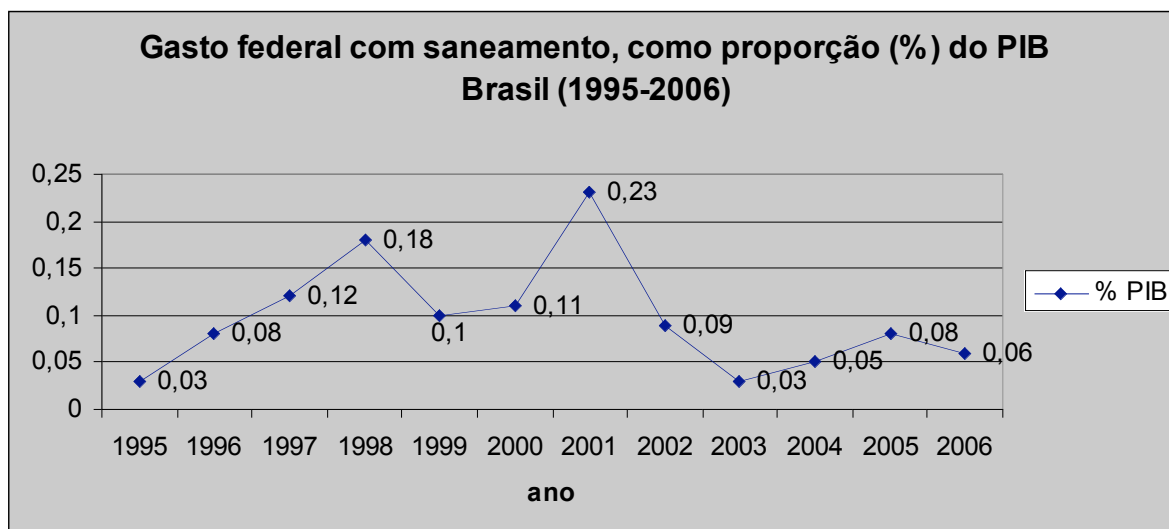
²⁶BIELSCHOWSKY, R. Investimento e reformas no Brasil: indústria e infra-estrutura nos anos 1990. Brasília, IPEA, CEPAL, 2002. Apud: SAIANI, C.C.S. *Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores* [Dissertação de Mestrado]. Ribeirão Preto: USP, Pós-graduação em Economia Aplicada; 2007. pp. 40-41

Apud: SAIANI, 2007.

²⁷BRASIL. Ministério das Cidades. *O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil*. Brasília, 2003. Disponível em <www.cidades.gov.br>.

²⁸ PNUD/ONU. A água para lá da escassez: poder, pobreza e crise mundial da água. In: *Relatório de desenvolvimento humano de 2006*. p.8.

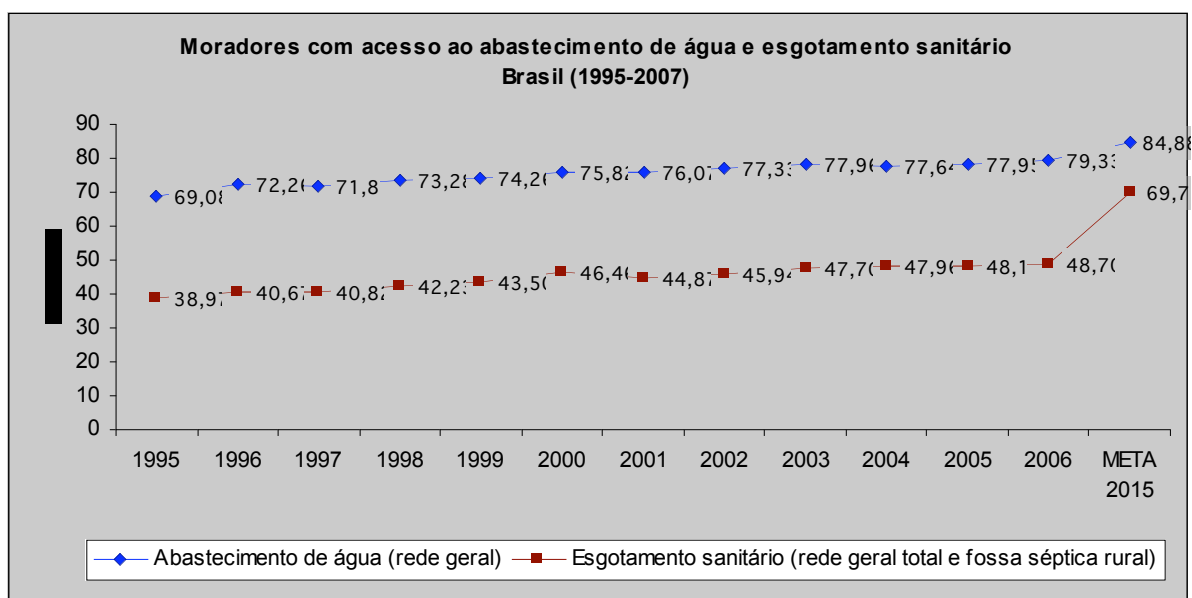
Gráfico 1:



Fonte: IPEA/DISOC - estimativas anuais a partir dos dados do SIAFI/SIDOR, das Contas Nacionais do IBGE e do FGTS da Caixa Econômica Federal. Retirado do sítio eletrônico <<http://www.datasus.gov.br>>. IDB Brasil 2007. Indicadores de recursos: E13. ²⁹ Elaboração dos autores.

Diante de tal subfinanciamento, tornou-se inevitável o comprometimento do avanço da cobertura populacional nos últimos anos.

Gráfico 2:



Fonte: PNAD/IBGE (1995-2007). Elaboração dos autores.

²⁹ O gasto federal em saneamento inclui o gasto direto da União e suas transferências aos estados, municípios e DF, além do FGTS. Informações sobre o FGTS em 2006 não disponíveis nesta fonte. Para maiores informações sobre a metodologia de cálculo, ver a ficha de qualificação e o anexo IV referente ao capítulo denominado “recursos” do IDB Brasil 2007. Disponível em <<http://www.datasus.gov.br>>.

No acordo firmado pelos países-membros da ONU na Cúpula do Milênio do ano 2000, a meta para a universalização do acesso ao saneamento básico é o ano de 2025. Porém, a meta intermediária exigida para o atendimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) impõe que se reduza pela metade até 2015 a população que, em 1990, não dispunha desses serviços. Isso significa elevar o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário adequado para 84,88% e 69,71% da população brasileira, respectivamente, até 2015.

Estudo recente do Ministério das Cidades afirmou que, diante dos investimentos recentes, teríamos 70% de chances de conseguirmos atender à meta para o caso do acesso à água. Em via oposta, não disse o mesmo para o acesso ao esgotamento sanitário, o qual considerou distante da meta estabelecida, com apenas 30% de chances de ser alcançado³⁰. Essa afirmação confirmou um cenário anteriormente divulgado por estudo da FGV de 2007, segundo o qual a universalização do acesso ao esgoto tratado – a melhor solução em se tratando de esgotamento sanitário adequado – só seria atingida em 2122, ou seja, daqui a 115 anos³¹. A situação do esgotamento sanitário inadequado representa, definitivamente, um grande risco para a integridade dos mananciais hídricos, especialmente diante de um cenário próximo de escassez de água doce no mundo. Isso torna a universalização de seu acesso um ponto prioritário na pauta do saneamento básico.

Apesar da porcentagem sobre o PIB aplicada em saneamento ter diminuído na gestão Lula, como vimos no gráfico anterior, o ex-secretário nacional de saneamento ambiental Abelardo Oliveira Filho argumenta que, durante sua gestão (2003-2006), esse governo contratou 10,5 bilhões de reais, em contraposição aos 15,5 bilhões dos oito anos anteriores³². Para Marcelo C. Vargas, porém, embora a previsão de gastos federais neste setor tenha aumentado consideravelmente na administração Lula (5,2 bilhões de reais no biênio 2003-2004), a maior parte desses recursos (que inclui a contratação de empréstimos oriundos do FGTS e recursos empenhados no orçamento

³⁰ Ministério das cidades/PMSS. Estudo sobre a qualificação do deficit em saneamento básico e metas do milênio. Disponível em <<http://www.snis.gov.br>>. (Acesso em Set/2008).

³¹ NERI, Marcelo C. (coord.). *Trata Brasil: saneamento é saúde*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS_infra/index_teste.htm> (Acesso em Jan/2008).

³² OLIVEIRA Filho, A. *Institucionalização e os desafios da política nacional de saneamento: um balanço prévio*. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigoabelardo.pdf>> (Acesso em Jan/2008).

geral da União) segue sendo retida ou “contingenciada”, como na gestão de FHC, para atender ao compromisso fiscal do governo federal de atingir um superávit primário equivalente a 4,25% do PIB nas contas públicas (receita menos despesas, excluído o pagamento de juros sobre a dívida)³³. Por isso, afirma que os gastos federais em saneamento do governo Lula no biênio 2003-2004 foram os menores dos últimos dez anos, considerando apenas os recursos efetivamente liberados para investimento e custeio, isto é, liquidados³⁴.

Embora o subfinanciamento do setor seja um entrave para o cumprimento das metas de universalização, ele não explica, por si só, o aumento residual da cobertura nos últimos anos. Na verdade, a ausência ou insuficiência de investimentos indicaria a existência de uma lógica ou de um conjunto de razões que impediria ou dificultaria a alocação de recursos nesse setor, comprometendo assim a universalização da cobertura. Os autores analisados nesta revisão propõem identificar as causas que explicariam o baixo desempenho desse setor no Brasil a partir da década de 1990. É isso que será abordado na próxima seção.

1.3) A EXPLICAÇÃO DO BAIXO DESEMPENHO SETORIAL DO SANEAMENTO NO BRASIL: BALANÇO DOS RESULTADOS

Diante da crise institucional instalada a partir do fim do Planasa, entidades representativas e profissionais do setor passaram a debater entre si e junto ao governo federal e à sociedade civil a criação de um novo modelo institucional para o setor, que preenchesse o vazio no qual o mesmo se encontrava. Desse debate, surgiu o projeto de lei 199/93, que buscou instituir a Política Nacional de Saneamento segundo os princípios da descentralização, ações integradas (água, esgoto, lixo e drenagem) e controle social³⁵. A concepção de saneamento básico se ampliou para a de saneamento ambiental e incluiu drenagem pluvial e manejo de resíduos sólidos, além do controle de vetores.

³³ VARGAS, Marcelo C. O negócio água: debatendo experiências recentes de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a empresas privadas no Brasil. Caderno del Cendes. Maio 2005, vol.22, no. 59, pp.69-87. Disponível em <<http://www.scielo.org.ve>>. (Acesso em Jan /2008)

³⁴ Idem.

³⁵ BRASIL. *Projeto de Lei da Câmara n. 199 (1993)*. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providencias.

O projeto foi então aprovado pelo Congresso Nacional, mas vetado integralmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994, sob alegação de “contrariar o interesse público”. Como alternativa, o presidente dinamizou, seguindo as orientações do Banco Mundial, o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), idealizado no Governo Collor. Tal programa, conduzido de maneira “insulada” por um conjunto de economistas vinculados ao IPEA, acabou excluindo do processo de *agenda-setting* as entidades representativas do setor³⁶.

O objetivo do PMSS era diagnosticar e propor diretrizes para a “modernização” do setor através de seu reordenamento jurídico-institucional e aumento de eficiência global para que se alcançasse a universalização do acesso à água e ao esgotamento adequado até 2010. As estratégias para tanto seriam aumentar o investimento privado no setor, mediante a ampliação de concessões ao capital privado e um novo marco regulatório para o setor³⁷. Tal Programa encontrava-se em consonância com a agenda do Banco Mundial para o setor, segundo a qual era necessária a abertura do mesmo para a iniciativa privada, baseada numa regulação mais segura para os investidores internacionais ligados ao setor de água no mundo³⁸.

Na época, o Brasil respirava os ares do ajuste estrutural ditado pelo Consenso de Washington (1989), cujo receituário para os países em desenvolvimento pressupunha uma redefinição do papel do Estado e das políticas sociais. O Consenso de Washington condicionou o acesso aos financiamentos internacionais ao cumprimento da agenda neoliberal, segundo a qual o Estado deveria reduzir sua participação na economia nacional, de forma a não intervir, mas sim regular a mesma, abrindo espaço para o investimento privado em amplos setores produtivos da sociedade, entre os quais, o de saneamento. O Estado passou a ser entendido não mais como o provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador, devendo estabelecer suas funções de acordo com sua capacidade.

³⁶ COSTA, N. R. Políticas públicas, justiça distributiva e inovação. Saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Editora. Hucitec, 1998. p. 85

³⁷ VARGAS M.C. et LIMA R.F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: Bom para quem? *Ambiente & Sociedade*. Pp. 68-93. Campinas: ANPPAS: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente & Sociedade. Vol. 7, No. 2, Jul-Dez 2004. p.74

³⁸ BORJA, Patrícia C. Influência das Instituições Financeiras Internacionais na Gestão do Saneamento Ambiental no Brasil. In: *Anais do Encontro por uma nova cultura da água na América Latina. Fortaleza*. 2005. p.5. Disponível em: <<http://www.unizar.es/fnca/america/docu/1823.pdf>> . Acesso em Jan/2008

Os programas de ajuste estrutural, necessários ao fortalecimento das políticas macroeconômicas formuladas pelas agências multilaterais internacionais, entre eles o FMI e o Banco Mundial, se baseavam em três elementos básicos: redução dos gastos públicos, realocação de recursos necessários ao aumento de superávits na balança de pagamentos e reformas visando a aumentar a eficiência do sistema econômico.

As principais diretrizes dos organismos internacionais recomendavam que a Reforma do Estado fosse orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente na área social. As agências de cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial e FMI articularam uma aliança tecnocrática transnacional, com o objetivo de racionalizar os investimentos nessa área, diminuindo o papel do Estado como prestador direto dos serviços e fortalecendo as ações de natureza privada na provisão dos mesmos.

O cumprimento dessa programática exigiu a complementaridade entre Estado e mercado, ou seja, a iniciativa privada apareceu como o novo conteúdo na execução das funções públicas. Nessa ótica, o Banco Mundial incentivou a adoção de sua concepção de políticas públicas, segundo a qual cabe aos governos atribuir prioridade aos setores sociais efetivamente fundamentais. Tal orientação fortaleceu o papel compensatório das políticas públicas, retirando o seu caráter universal em nome de uma perspectiva focalista, segundo a qual se visa atender os segmentos populacionais mais vulneráveis.

Essa lógica do Banco Mundial e do FMI decorre das teses relativas à ineficácia das políticas sociais e de sua captura pelos estratos de maior renda, sendo que o dever do governo é corrigir tais desequilíbrios. Essa programática inclui, também, o aumento da participação de provedores privados nos serviços básicos até então prestados predominantemente pelo setor público, como saúde, educação, assistência aos segmentos mais pauperizados e saneamento, entre outros, desde que rentáveis.

Para o economista Eduardo Fagnani (2005), a estratégia macroeconômica dos anos 1990, sob influência das agências internacionais, minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando a sua capacidade de intervenção nas políticas

sociais, em particular³⁹. Segundo o autor, a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, foi incompatível com as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social⁴⁰.

Embora tenha analisado os impactos dessa estratégia em diversas políticas sociais, Fagnani não considerou as dinâmicas institucionais específicas e próprias das políticas setoriais da área social, isto é, a capacidade de intermediação de interesses na arena setorial. Ao defender uma tese generalizante dos efeitos da estratégia macroeconômica sobre as políticas sociais em geral, o autor se aproximou de uma abordagem mais estruturalista dentro do campo teórico das Ciências Sociais.

A tese de Fagnani é compartilhada também por Sonia Mercedes (2002) em estudos setoriais sobre energia elétrica e saneamento no Brasil em tempos de ajuste liberal. Para ela, as recorrentes crises econômicas, somadas ao modelo de crescimento adotado, industrial e urbano, além de reforçarem de forma estrutural o perfil de exclusão e de concentração de renda já então configurados espacialmente, impuseram também, especialmente na década de 1990, restrições ao financiamento dos serviços de infra-estrutura. Para a autora, sobretudo no período em que os ajustes macroeconômicos exigiram a redução da intervenção do Estado na economia, “a ausência de políticas prévias de garantia de atendimento universal resultou em circunstâncias que fogem totalmente ao escopo dos modelos de reestruturação desenvolvidos para os serviços públicos”⁴¹ nos últimos anos. Nesse período, a tentativa de extinguir as políticas governamentais que permitiram algum acesso a esses serviços resultou no retrocesso das condições sanitárias exatamente nos segmentos e nas regiões onde a pobreza estruturalmente se concentrava⁴². A autora afirma ainda que, no Brasil, o caráter do déficit de acesso aos serviços de saneamento é estrutural. Isso porque os significativos aumentos de cobertura ocorridos nas últimas décadas não foram capazes de eliminar o déficit de acesso relacionado à localização geográfica (áreas rurais e pequenas cidades) e ao nível de renda dos usuários

³⁹ FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade* [Tese de Doutorado]. Campinas: Programa de Pós-graduação em Economia, Unicamp; 2005. p. 572

⁴⁰ Idem.

⁴¹ MERCEDES, S. *Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento* [Tese de Doutorado]. São Paulo: Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia, USP; 2002. p.229

⁴² Ibidem. p. 372

(pobres)⁴³. Para ela, a desigualdade social, historicamente constituída no país, precederia e condicionaria esse deficit de acesso aos serviços por parte da população.

A permanência desse deficit de acesso pode ser explicada, segundo a autora, em função do próprio modelo capitalista de acumulação adotado, excludente e periférico. Esse modelo, por sua vez, integra um sistema internacional de poder, que não pode ser desconsiderado. Dessa forma, as políticas sociais brasileiras sofreriam, portanto, dupla pressão: uma de natureza exógena, outra de natureza endógena ao padrão de desenvolvimento nacional. Sobre a primeira, a autora sustenta que a mesma lógica que, na divisão internacional do trabalho, determinou a posição do Brasil como mercado consumidor dos insumos estrangeiros, determinou também a implementação dos serviços de saneamento no país e a relação dos seus gestores e formuladores com a sociedade⁴⁴. Isso fez com que os últimos privilegiassem, no presente, os interesses do capital internacional, em detrimento das necessidades do povo brasileiro⁴⁵. Para ela, o enfrentamento das desigualdades geradas passaria, antes de mais nada, pela escolha política⁴⁶.

Na mesma linha, o economista M.C.D. Mello Justo (2004) argumenta que, com a mudança do modelo econômico iniciado na década 1990, o crescimento industrial foi preterido em favor da acumulação financeira e da sustentação de altas taxas de juros mantidas pelas ações do Estado⁴⁷. Segundo o autor, essa mudança também afetou a percepção do governo sobre o saneamento: de serviço público essencial tornou-se atividade econômica pautada pela lógica empresarial. Para ele, a mudança de prioridades do governo explicaria a crise do setor a partir dessa data: “o saneamento perdeu destaque e, conseqüentemente, acesso a recursos para financiamento”⁴⁸. Com base no estudo de Montenegro (2000)⁴⁹, Justo argumenta ainda que, embora o governo se interessasse em financiar o saneamento apenas com as receitas tarifárias, o FGTS dispunha de recursos suficientes para realizar a

⁴³ Ibidem, p. 131

⁴⁴ Ibidem, p. 373

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Ibidem, p. 372.

⁴⁷ JUSTO, M.C.M. *Financiamento do saneamento básico no Brasil: uma análise comparada da gestão pública e privada* [Dissertação de Mestrado]. Campinas: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio ambiente, Unicamp; 2004. p. 64.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ MONTENEGRO, M.H.F. *A Universalização e o financiamento do abastecimento de água e do esgotamento sanitário*, Brasília-DF, 2000

universalização do saneamento no Brasil até 2010⁵⁰. Tais recursos foram, no entanto, utilizados para o pagamento dos juros da dívida⁵¹.

Em 1999, no acordo de ajuste estrutural firmado com o FMI, o governo se comprometeu a incluir o saneamento no programa de privatizações do Brasil, considerado um dos mais ambiciosos do mundo⁵², segundo palavras do próprio documento. Segundo a engenheira Patrícia Borja (2004, 2005), as instituições financeiras internacionais vem atuando na definição da política de saneamento do Brasil desde o início do século XX e nunca deixaram de atuar desde então⁵³. Assim como os demais autores, ela defende que “a diretriz neoliberal influenciou dramaticamente o setor de saneamento”⁵⁴, determinando “uma redução drástica dos investimentos no setor”⁵⁵, mas acrescenta que isso deu com vistas a um objetivo definido, a saber, à sua privatização. Esta opinião é igualmente compartilhada por outros autores como Oliveira et Moraes (1999)⁵⁶, Rezende et Heller (2002)⁵⁷ e Justo⁵⁸.

Borja (2005) afirma que as IFIs atuaram decisivamente na definição das estratégias adotadas por FHC para privatizar esses serviços, entre as quais, pode-se listar a limitação de recursos aos municípios interessados em investir no setor e a execução de programas focalizados⁵⁹. Para comprovar sua tese, Borja enumera as iniciativas governamentais tomadas no campo legal e financeiro para dar suporte à futura privatização do setor, o que incluiu, dentre outras medidas, a estrangulação dos operadores públicos desses serviços, também destacada por Oliveira e Rezende et Heller. Apesar de ser explícita em focar o papel das IFIs na definição da agenda para o setor, Borja não considera, porém, e nem mesmo menciona, o papel e a atuação dos

⁵⁰ MONTENEGRO, M.H.F. *A Universalização e o financiamento do abastecimento de água e do esgotamento sanitário*, Brasília-DF, 2000 Apud: JUSTO. Op. Cit. p. 54

⁵¹ Idem.

⁵² BRASIL/FMI. *Memorando de Política Econômica*, 08/03/1999. Disponível em <www.receita.fazenda.gov.br>

⁵³ BORJA, Patrícia C. *Influência das Instituições Financeiras Internacionais na Gestão do Saneamento Ambiental no Brasil*. In: *Anais do Encontro por uma nova cultura da água na América Latina*. Fortaleza: 2005. Disponível em: <<http://www.unizar.es/fnca/america/docu/1823.pdf>> e BORJA, Patrícia C. *Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Mega-Programas: Um olhar através do Programa Bahia Azul [Tese de Doutorado]*. Salvador: Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, UFBA; 2004.

⁵⁴ BORJA, P. Op. Cit. , 2005, p. 5

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ OLIVEIRA Filho, A et MORAES, L.R. *Saneamento no Brasil: política e regulamentação*. s.n., 1999. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigoabelardo.pdf>> (Acesso em Jan/2008).

⁵⁷ REZENDE, Sonaly C. et HELLER, Léo. *O Saneamento no Brasil. Políticas e Interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

⁵⁸ JUSTO. Op. Cit.

⁵⁹ BORJA. Op. Cit. 2005, p. 5

outros grupos de interesse ligados a ele, como os profissionais da área e as associações municipais e estaduais de saneamento, que resistiram ativamente à privatização desses serviços.

Na mesma linha, Rezende et Heller (2002) concordam com a idéia de que “a atuação do poder público pretende favorecer a acumulação privada do capital, a concentração de renda e o crescimento das oligarquias nacionais, representadas pelo setor financeiro e pelas grandes empreiteiras”⁶⁰, mas acrescentam que a situação do saneamento reflete uma crise maior do país, de um “contexto crônico de crise social”, gerado por um modelo de desenvolvimento marcado pela concentração de renda⁶¹. Embora apontem esta ligação, tais autores não aprofundam a discussão, não esclarecendo os modos pelos quais esse “contexto crônico de crise social” vem afetando especificamente o setor de saneamento.

Diferentemente da abordagem verificada nos autores anteriores, a corrente neoinstitucionalista das Ciências Sociais valoriza, de forma central, o papel das instituições no comportamento das políticas e dos atores políticos. Dessa forma, as dinâmicas institucionais específicas e próprias das políticas setoriais da área social e a capacidade de intermediação de interesses na arena setorial adquirem relevância central nas análises neoinstitucionalistas sobre políticas públicas. Nilson Costa (2002), por exemplo, afirma que a estabilização macroeconômica afetaria sim severamente alguns setores de política social, como o saneamento e a habitação, mas não aqueles nos quais as coalizões de interesses tiveram capacidade de mobilização e de acomodação de interesses, como foi o caso da saúde⁶². Para ele, diferentemente do que ocorreu no setor de saneamento, em que se verificou a focalização de programas sociais ao longo da década de 1990, na saúde a governança setorial teve sucesso na estabilização dos gastos públicos federais, sem alterar os fundamentos da proposta da universalização pela descentralização⁶³.

Ao analisar as transformações das políticas públicas e das novas formas de gestão propostas para o setor saneamento nos anos 1990, o arquiteto Zveibil (2003)

⁶⁰ REZENDE, Sonaly C. et HELLER, Léo. *O Saneamento no Brasil. Políticas e Interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 258.

⁶¹ *Ibidem*, p. 234 e p. 259

⁶² COSTA, N. R. Política social e ajuste macroeconômico. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz 2002; 18 (suplemento):13-21.

⁶³ *Ibidem*, p. 20

concluiu, com base na teoria de Claus Offe (1984)⁶⁴ sobre os grupos de interesse, que o veto do Presidente ao PL 199/93:

“constituiu-se num forte rompimento da aliança entre Estado e os grupos de interesse, na medida em que a construção desse projeto de lei envolveu grande articulação dos agentes do setor e também da burocracia federal (ainda que em um cenário de fragilidade institucional) com os representantes legislativos”⁶⁵.

Por tudo isso, acabou gerando:

“forte reação que conduziu à criação da Frente Nacional pelo Saneamento, congregada por várias entidades do setor, que contestaram conceitos e princípios fundamentais do PMSS e se mobilizaram para obstruir a aprovação dos projetos de lei formulados dentro do Programa”⁶⁶

Para o autor, “a cisão entre os atores do setor, a radicalização dos conflitos sobre paradigmas cruciais para a definição de políticas e a incapacidade do PMSS em construir uma proposta mitigadora desses conflitos” inviabilizaram a transformação das propostas de políticas para o setor em legislação federal durante toda a gestão FHC⁶⁷. Noutras palavras, esse processo engessou a criação de uma nova engenharia institucional para atender as demandas do setor de saneamento no Brasil.

Outro autor que chama a atenção para as questões endógenas ao setor é o engenheiro André Monteiro Costa (2003). Para ele:

“a baixa efetividade alocativa pode ter sido decorrente de restrições macroeconômicas e como mecanismo de pressão para a privatização dos serviços, mas também por estratégias e procedimentos inadequados do gestor, apontando para problemas técnico-gerenciais”⁶⁸

⁶⁴ OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.

⁶⁵ ZVEIBIL, V. Z. *Reforma do Estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta* [Tese de Doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, 2003. pp.88-89

⁶⁶ Ibidem, p. 103

⁶⁷ Ibidem, p. 102

⁶⁸ COSTA, André M. *Avaliação da política nacional de saneamento. Brasil: 1996-2000* [Tese de Doutorado]. Recife: Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz; 2003. p. ix

Ao avaliar a política nacional de saneamento entre os anos 1996 e 2000, o autor afirma que a opção preferencial do governo pela privatização aponta para “evidências de que os formuladores (da privatização) não consideraram devidamente as especificidades do setor”⁶⁹.

Para ele, a baixa efetividade e eficácia observada no setor durante o período por ele analisado ocorreram, além das restrições macro-econômicas, devido aos seguintes aspectos principais: 1) constrangimentos de recursos como instrumento de pressão para privatização; 2) limitações técnico-burocráticas na relação demandantes-operacionalizadores de recursos e interesses da técno burocracia das principais agências envolvidas no financiamento e 3) reduzidas intersetorialidade, integralidade das ações, descentralização e controle social⁷⁰. Como vemos, mesmo considerando os fatores exógenos ao setor, ele conclui que “não foram apenas motivos externos ao setor que determinaram a baixa efetividade e eficácia da política; há razões endógenas no setor para os resultados alcançados, que precisam ser reconhecidos e enfrentados”⁷¹.

Nessa mesma linha de preocupação, o economista César Saiani (2007) enumera uma série de questões institucionais, fiscais e internas ao setor no Brasil, que, na sua ótica, vem restringindo a expansão dos investimentos:

“(i) problemas institucionais – fragmentação das responsabilidades e dos recursos federais, indefinições regulatórias, irregularidades contratuais –; (ii) poucas fontes alternativas de financiamento –; (iii) baixa eficiência operacional e financeira (fraco desempenho) dos prestadores de serviços, especialmente os públicos; (iv) regras fiscais – metas de *superávit*, limites de endividamento e contingenciamento de crédito ao setor público e (v) alta tributação”⁷²

Para ele, contribui ainda com esta situação a própria característica do déficit de acesso aos serviços no Brasil, que se encontra intimamente relacionado ao perfil de renda dos consumidores⁷³.

Saiani (2007) sustenta ainda que o fato dos prestadores públicos estarem submetidos a metas fiscais para a condução estável da política macroeconômica e

⁶⁹ Ibidem, p. 212

⁷⁰ Ibidem, p. ix e pp. 209-210

⁷¹ Ibidem, p. 210

⁷² SAIANI, C.C.S. *Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores* [Dissertação de Mestrado]. Ribeirão Preto: Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada, USP; 2007. p.187

⁷³ Ibidem, pp. 262-263

mais suscetíveis às interferências políticas governamentais faz aumentar a chance de que a prestação de serviços por operadores públicos não seja tão eficiente quanto poderia vir a ser. Ao comparar o desempenho de prestadoras públicas e privadas, de natureza local e regional, o autor conclui que os serviços privatizados e/ou descentralizados de saneamento mostraram-se mais eficientes que os geridos pelos operadores públicos centralizados. Por isso, defende a privatização e/ou a descentralização como as melhores alternativas para a retomada dos investimentos no setor ⁷⁴. Destaca, porém, que, como o déficit de acesso se localiza em áreas de menor retorno econômico do investimento – mais pobres e menos atendidas – a atuação do governo federal, investindo e planejando as ações de todos os agentes envolvidos, torna-se fundamental para garantir a universalização dos serviços de saneamento ⁷⁵.

Na mesma linha Toyojidenozaki (2007) enumera os mesmos motivos que Saiani (2007) para a crise do setor, mas acrescenta ainda que, nos casos por ele estudados, públicos e privados, relativamente bem sucedidos, o fator tarifário foi condição essencial para a alavancagem da retomada, da qualidade e da eficiência dos serviços de saneamento básico ⁷⁶. Sem ele, diz o autor, dificilmente a prestadora conseguiria angariar recursos para o investimento no setor ⁷⁷. Embora afirme que a privatização possa até ser uma alternativa, ele alerta que “ela, por si só, não garante um bom resultado” ⁷⁸. O engenheiro Seroa da Motta (2004), do IPEA, concorda e acrescenta que “a ausência de regulação tarifária tem dissipado as eficiências e permitido a prática de tarifas monopolistas” ⁷⁹. Em seus estudos, sustenta que, “na ausência de incentivos à eficiência, os operadores dissipam o seu potencial de produtividade e aplicam tarifas mais altas” ⁸⁰. Para ele, a atenção deve se concentrar “na discussão de uma política tarifária que incentive atingir metas de expansão e universalização com maior eficiência” ⁸¹.

⁷⁴ Ibidem, p. 267

⁷⁵ Ibidem, p. 263

⁷⁶ TOYOJIDENOZAKI, V. *Análise do setor de saneamento básico no Brasil* [Dissertação de Mestrado]. Ribeirão Preto: Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, USP; 2007. p.104

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Ibidem, p. 105

⁷⁹ SEROA DA MOTTA et MOREIRA, AJAX. Eficiência e regulação no setor de saneamento no Brasil. Texto para discussão, nº1059. IPEA, 2004. p.2

⁸⁰ Ibidem, p. 17

⁸¹ SEROA MOTTA, R. Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil. Notas técnicas, nº 5. IPEA, 2004. p.23

Ainda com o foco na gestão, Faria et alli (2003) explica a baixa *performance* dos setores de saneamento em sistemas centralizados e controlados diretamente pelo governo – como predomina no Brasil – através da Teoria do Equilíbrio de Baixo Nível⁸². Segundo essa teoria, “dadas certas condições iniciais e a existência de um arranjo institucional que não restrinja a interferência política nas empresas de saneamento, cria-se um “oportunismo político” para uma prática tarifária com preços abaixo dos custos dos serviços, desencadeando uma série de conseqüências indesejáveis e que reproduzem o ciclo vicioso de baixa performance dos serviços”⁸³, refletidos na cobertura. Tal teoria, usada para explicar diversos casos, como o da Argentina, o do Chile, o do Peru, o do Equador e, mais recentemente, o do Brasil, sustenta que o arranjo institucional em que se dá a prestação desses serviços é, em ultima instancia, o responsável pela baixa *performance* do setor.

A despeito dos esforços do governo federal em privatizar o setor, as tentativas dos governos estaduais em privatizar as respectivas concessionárias de saneamento em vários estados brasileiros durante o governo FHC esbarraram na impossibilidade de se transferir as concessões dos serviços municipais englobados nesses estados aos investidores privados, sem previa autorização e compensação aos municípios concedentes. A já citada indefinição jurídica a respeito da competência em relação ao setor provocou sérias disputas judiciais entre estados e municípios no país, o que acabou por criar um obstáculo jurídico-institucional seríssimo para o investimento em municípios que desejam romper as concessões com o Estado e privatizar ou municipalizar os seus serviços de saneamento.

Segundo o raciocínio de Arretche (1999), tal obstáculo teria sido uma das causas para que a privatização desses serviços não tenha evoluído. Para ela, as empresas de água e esgoto, privadas ou públicas, consideram desvantajoso investir vultosas somas em obras desse porte numa realidade de insegurança jurídico-institucional elevada⁸⁴. Dessa forma, diante do risco, não investem. Para municipalizar esses serviços, os municípios teriam que, segundo Arretche, “romper seus contratos de concessão com as empresas estaduais, o que implicaria uma longa

⁸² FARIA, S. A. et alli. A instabilidade da performance dos serviços de saneamento no Brasil. Revista Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 26 | jun./dez. IPEA, 2003. pp.115-140

⁸³ Ibidem, p. 115

⁸⁴ ARRETICHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 14, n. 40, Junho de 1999. p.118.

batalha jurídica com alto risco de insucesso do ponto de vista legal”⁸⁵. Além disso, teriam ainda que “arcar com a parcela de investimento já realizada pela empresa estadual e realizar vultosos investimentos concentrados no tempo”⁸⁶.

Para as empresas estaduais, por sua vez, tal indefinição envolveria também enfrentar longas batalhas judiciais para impedir a rescisão de municípios ricos nos contratos de concessão, dos quais dependem, via tarifação, para garantir o financiamento dos demais municípios pobres da região, os quais não possuem capacidade técnico-administrativa e nem econômica para investir em tais serviços.

Dessa forma, para a autora, que analisa a municipalização de cinco políticas sociais nos anos 1980 e 1990, entre elas a de saneamento, municipalizar esse tipo de serviço implicaria para os municípios, ou para as empresas privadas contratadas por estes, arcar com elevados custos jurídicos e financeiros para obter a transferência dessas funções. Inexistindo programa federal ou estadual que minimize esses custos através de incentivos, é improvável, mas não impossível, que ocorra a municipalização ou a privatização desses serviços. A autora afirma ainda que “em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas – na ausência de imposições constitucionais – está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições”⁸⁷. Daí a inferência a respeito do setor de saneamento.

Embora concorde com Arretche sobre a atribuição de riscos devido à indefinição jurídico-institucional, o sociólogo Vargas (2005) discorda sobre a improbabilidade da municipalização ou privatização desses serviços. Pelos seus estudos, ele afirma que, apesar desses riscos, a privatização já se encontra em andamento: não pela venda das companhias estaduais, mas pela via da municipalização⁸⁸. Ele não se refere somente aos municípios que não aderiram ao Planasa, mas fundamentalmente aos municípios descontentes com as concessões das companhias estaduais, que ora se finalizam após 20 ou 30 anos de contrato na maior parte do país, e que dispõem desde 1995 de um instrumento legal para privatizar os seus serviços: a Lei de Concessões.

⁸⁵ Ibidem, p.118

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Ibidem, p. 119

⁸⁸ VARGAS, M. C. op. Cit. 2005, p. 35

Como se pode perceber, o enfoque que, nos autores anteriores, passou pelas questões da condicionalidade macroeconômica do país, da gestão e eficiência público/privada da prestação de serviços públicos e da questão técnico-gerencial das instituições responsáveis pela gestão do setor deu lugar, em Arretche (1999), à questão da insegurança jurídico-institucional para explicar o refreamento dos investimentos privados e/ou municipais no setor. Enquadram-se nessa linha outros autores, como, por exemplo, Turolla (1999;2002)⁸⁹. Para ele, durante os anos 1990, “ocorreram avanços no diagnóstico e na apresentação de soluções dos principais problemas do setor, mas as ações concretas foram limitadas pelo impasse legislativo que opôs frontalmente governadores a prefeitos e pela falta de definição das responsabilidades pelas políticas públicas”⁹⁰. Assim, ele conclui que “o estabelecimento do marco regulatório específico é o principal problema a ser atacado no setor de saneamento brasileiro”⁹¹, o qual “consiste na aprovação da Política Nacional de Saneamento e na sua regulamentação no nível dos poderes concedentes”⁹².

Justamente para resolver esse entrave, o Presidente FHC tentou aprovar, em regime de urgência, o Projeto de Lei 4147 de 2001, no qual se buscava transferir o poder concedente desse serviço ao estado nas regiões metropolitanas, segundo orientação explícita do Banco Mundial⁹³. Para essa entidade, “a solução do poder concedente era o passo crítico para permitir o desenvolvimento proveitoso da participação da iniciativa privada no setor de saneamento no Brasil”⁹⁴. A expectativa era que, uma vez dirimido o conflito da titularidade em favor do estado, os governadores poderiam privatizar, de forma segura para os investidores privados, suas companhias estaduais, a exemplo do que ocorreu no setor bancário. Contra esse possível cenário, diversas entidades representativas do setor recrudesceram sua resistência ao governo federal, mobilizando-se para impedir a aprovação desta Lei até o fim do mandato em 2002.

⁸⁹ TUROLLA, F. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Textos para discussão n°922. IPEA. Brasília, 2002, p.23 e TUROLLA, Frederico. *Provisão e operação de infra-estrutura no Brasil: o setor de saneamento* [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Escola de Administração de Empresas, FGV; 1999.

⁹⁰ TUROLLA, F. Op. Cit. 2002, p. 23

⁹¹ Idem.

⁹² Idem.

⁹³ BORJA, P. Op. Cit. 2005, p. 6.

⁹⁴ Idem.

Com a posse do presidente Lula em 2003, o projeto foi retirado do Congresso em 2005⁹⁵. Importantes avanços institucionais em relação ao setor foram feitos a partir de então. Pode-se citar, entre outros, a criação do Ministério das Cidades (2003), da secretaria nacional de saneamento ambiental e a edição da Lei dos Consórcios (Lei 11.107/2005), que torna viável a execução e a gestão associada dos serviços de saneamento entre entes públicos. Além disso, o diálogo com as entidades representativas do setor, interrompido durante o governo FHC, foi retomado com o novo governo. O grande destaque, porém, foi a edição, já no segundo mandato, da chamada Lei do Saneamento (11.447/2007). O tão esperado marco regulatório, ainda não regulamentado até hoje, estabelece as diretrizes e bases da Política nacional de Saneamento Básico e enumera entre os seus princípios a universalidade, a integralidade, a eficiência, a sustentabilidade econômica, a disponibilidade e a qualidade da prestação de serviços e o controle social.

A Lei, considerada uma vitória pelas entidades representativas do setor, não interfere na discussão entre estados e municípios acerca da competência sobre a prestação dos serviços, pois se refere ao poder concedente como o “titular do serviço de saneamento”. Dessa forma, deixa para o STF a tarefa de definir o ente competente nesta atividade. A Lei especifica também as formas de concessão do serviço e os princípios de regulação para o setor. O marco regulatório funciona como um instrumento fundamental para permitir a maior segurança jurídica aos investidores do setor.

Como os dados de cobertura aqui utilizados limitam-se ao ano máximo de 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, o escopo deste estudo não abrange as modificações resultantes da edição dessa Lei. Dessa forma, embora se observe a permanência do caráter residual no aumento da cobertura até o fim de seu primeiro mandato, não há ainda como avaliar o impacto do recém-lançado marco regulatório sobre a mesma, dada a insuficiência de dados sobre o período. Isso é tema para estudos futuros. O grande desafio agora é superar o *deficit* brasileiro nos serviços de saneamento, tendo em vista as metas de ampliação da cobertura para 2015 e de universalização do acesso até 2025.

⁹⁵ O PL n.º 4147/01 foi retirado de tramitação em 24/05/05, conforme deferimento aposto ao Aviso n.º 497/05, da Presidência da República, referente à Mensagem n.º 295/05, que solicitou, nos termos do art. 104, § 5º, do RICD, a retirada da proposição.

CONSIDERAÇÕES

No presente capítulo, viu-se que o esgotamento do Planasa redundou, a partir dos anos 1990, numa crise institucional do setor de saneamento, que resultou no aumento residual da cobertura populacional desses serviços até 2006. A permanência dessa tendência compromete as metas de ampliação da cobertura para 2015 e de universalização do acesso até 2025. O objetivo da revisão deste capítulo foi investigar e identificar as principais explicações presentes na literatura nacional para a explicação do baixo desempenho setorial do saneamento no Brasil durante as gestões FHC (1994-2002) e Lula (2003-2006).

A literatura disponível que abordou a questão dessa revisão concentrou-se fortemente na análise setorial durante os dois mandatos de FHC. Apesar das evidências de permanência do padrão residual observado, apenas o estudo de Vargas (2005) avaliou o desempenho setorial do primeiro mandato de Lula. Pode-se inferir, no entanto, que as explicações para tal desempenho no período em questão permanecem válidas para o governo Lula, uma vez que os entraves identificados pelos autores para o desenvolvimento do setor não foram imediatamente eliminados de um governo para o outro.

De acordo com a literatura analisada, quatro foram, grosso modo, as explicações dominantes para a crise e o baixo desempenho do setor nas duas últimas décadas. 1. o ajuste estrutural vivenciado pelo país a partir da década de 1990, o qual impôs sérias restrições aos investimentos nas áreas sociais, associado à transformação do modelo de acumulação capitalista do Estado brasileiro, que alterou a percepção do saneamento de uma atividade pública essencial para uma atividade econômica e empresarial (Fagnani, 2005; Rezende et Heller, 2002; Mello Justo, 2007; Oliveira Filho et Moraes, 1999; Borja, 2004 e 2005; Mercedes, 2002); 2. a incapacidade de organização e intermediação dos grupos de interesse e de seus conflitos (lutas políticas) nos espaços institucionais e arenas setoriais decisórias da política de saneamento (Costa, N., 2002; Zveibil, 2003); 3. a ausência de um arcabouço jurídico-institucional consolidado, que assegurasse os investimentos através da existência de um marco regulatório bem definido, incluindo aí a questão da titularidade sobre os serviços (Arretche, 1999; Turolla, 1999 e 2002; Vargas, 2005) e 4. Questões institucionais de natureza técnico-gerenciais, ou seja, de gestão, que dizem respeito ao

planejamento, às características e à eficiência das instituições (empresas públicas e/ou privadas) envolvidas na prestação dos serviços de saneamento (Costa, A., 2003; Saiani, 2007; Seroa Mota, 2004; Faria et alli, 2003; Toyojidenozaki, 2007).

É importante destacar que, das razões apontadas pelos autores analisados no presente trabalho para a explicação do baixo desempenho setorial do saneamento no Brasil, nenhuma foi por eles considerada “determinante” dessa situação. Em todos os textos, houve a preocupação em se enunciar os diversos fatores que, combinados, contribuíram para a crise do setor e seu baixo desempenho de cobertura, tendo em vista as metas de universalização. E, em quase todos os estudos analisados, essa combinação se repetiu. A ênfase dada a cada um desses fatores pelos autores foi o diferencial que serviu de base para a clivagem de hipóteses compiladas nesta revisão.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à inserção do setor de saneamento na agenda política brasileira. É de espantar o fato de que o maior plano voltado para o saneamento básico tenha sido realizado durante o regime militar, não tendo sido, após o seu fim, substituído por outro de mesmo porte ou até maior no período democrático recente, ao menos até 2006. Na literatura revisada para este artigo, este tema constituiu uma lacuna, tendo sido abordado somente por dois autores: JUSTO (2004) e MERCEDES (2002). Investigar as razões para que o setor tivesse sido contemplado na agenda política autoritária, mas não na democrática pós-1988 constitui um grande desafio para a agenda de estudos políticos sobre saneamento, especialmente porque o acesso a esses serviços se trata de uma demanda social amplamente reivindicada pela agenda pública brasileira.

Todas as obras, com exceção de Nilson COSTA (2002), dialogaram direta e intensamente com a questão da privatização dos serviços de água e esgoto no Brasil, o que demonstrou que esse tema é inevitável e bastante relevante na agenda de pesquisas sobre a política recente de saneamento no Brasil. Embora reconheça que o debate, originado em tempos de ajuste macroeconômico, é necessário, é preciso também considerar a seguinte premissa que envolve o tema: privatização pressupõe atividade empresarial e mercado consumidor de bens e serviços consolidado. Esta não é ainda a realidade brasileira, dada a enorme desigualdade social com a qual vivemos. Tendo em vista a característica do déficit de atendimento no país – pobres que não podem pagar pelo serviço – diagnosticado pelos especialistas, como se poderia mercantilizar um direito essencial à vida como o acesso ao saneamento básico? É uma questão para reflexão. Não existem ainda evidências conclusivas que demonstrem que

a operação de sistemas de saneamento por empresas privadas é favorável aos estratos mais pobres em termos de melhor acesso e maior qualidade de serviços.

Por fim, é importante considerar que a análise de alternativas para o setor de saneamento deve considerar, para além da expansão da capacidade física de atendimento com vistas à universalização, o estabelecimento de políticas que assegurem condições aos usuários pobres de arcar com os custos da conexão e da prestação, especialmente no segmento residencial, cativo e detentor de menor poder de barganha. Embora a privatização não tenha sido vitoriosa no Brasil, os serviços de saneamento são produzidos e distribuídos como uma mercadoria qualquer pela maioria das empresas públicas e algumas privadas. Qual o efeito deste padrão de prestação sobre o acesso dos estratos pobres? Não se tem resposta. Esta é uma questão espantosamente ausente na literatura analisada neste trabalho: as condições de justiça redistributiva no setor de saneamento, especialmente no que diz respeito ao custo de acesso e de utilização desses serviços diante das mais que conhecidas limitações de renda da maioria das famílias brasileiras.

CAPÍTULO II

**AÇÃO COLETIVA E VETO EM POLÍTICA PÚBLICA:
A TRAJETÓRIA DA FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO
AMBIENTAL (1998-2002)**

APRESENTAÇÃO

Diversos estudos⁹⁶ sobre a situação do saneamento no Brasil mencionam a fragilidade da política pública brasileira para este setor, expressa na crise em que ele mergulhou logo após o fim do PLANASA. Este capítulo pretende demonstrar que a permanência da crise do saneamento no governo FHC (1998-2002) pode ter sido associada, nesse período, ao elevado dissenso político sobre o melhor arranjo institucional para a prestação desses serviços no Brasil. Esse dissenso é percebido pela análise do veto político de uma coalizão de interesse setorial – a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) – ao principal marco regulatório proposto pelo governo para o setor: o Projeto de Lei 4147/01. Esse Projeto foi relevante no contexto político da época, por conta de sua vinculação a um acordo firmado pelo governo com o FMI em relação à provisão dos serviços públicos. Nele, em troca de empréstimos para a contenção da crise financeira do período, o governo se comprometeu com a privatização de setores como energia, telecomunicações e saneamento básico, entre outros⁹⁷.

Esse capítulo divide-se em seis seções. A primeira apresenta os procedimentos e as fontes utilizadas para a realização da análise aqui proposta. A segunda discute a influência das coalizões de interesse setorial sobre a definição das políticas sociais no contexto das reformas dos anos 1990. A terceira identifica os principais atores da FNSA e os seus principais interesses no veto à privatização. O mapeamento e a análise da estratégia de luta da Frente contra o PL 4147/01 nas arenas institucionais, especialmente no Legislativo, constituem o objeto da quarta seção. Na quinta seção, são expostos os resultados dessa luta e seus impactos sobre a proposta do governo. Identifica-se os ganhadores e perdedores dessa disputa, que culminou com a retirada do terceiro e último pedido de urgência constitucional para a votação do Projeto em questão. Por fim, nas considerações finais do capítulo, aponta-se as condições que, combinados com os resultados dessa disputa, teriam contribuído para a situação da política pública para o setor Brasil e para o desempenho da cobertura desses serviços nesse período.

⁹⁶SOUSA, ACA; COSTA, NR A Crise do Saneamento Básico no Brasil: uma revisão. *BIB*, n. 66, 2008.

⁹⁷BRASIL/FMI. Memorando de Política Econômica, 08/03/1999. Disponível em < www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 10/10/2007.

2.1) PROCEDIMENTOS

As fontes utilizadas para a reconstituição da atuação dos grupos de interesse da coalizão opositora ao governo basearam-se em: boletins informativos da Câmara dos Deputados, documentação produzida pela Frente e suas entidades congregadas, tramitação legislativa do projeto de lei 4147/01 proposto pelo Executivo federal para regular o setor e relatos orais e escritos de atores da Frente que atuaram ativamente nesse período⁹⁸.

Entre os documentos produzidos pela Frente e suas entidades, constam as atas e os resumos de reuniões, propostas de ação, calendário de eventos de mobilização e seminários, cartas abertas, manifestos e material de divulgação, entre outros⁹⁹. As informações analisadas permitiram a identificação dos interesses presentes na coalizão, da existência de uma agenda mínima unificadora de tais interesses e das arenas que foram utilizadas na luta contra o governo. Foi possível perceber também as divergências e os conflitos em seu interior durante o período analisado, assim como sistematizar a mobilização desses grupos no sentido de vetar a proposta do governo. Os relatos escritos e orais dos atores da Frente sobre o processo foram fundamentais para elucidar e cimentar aspectos importantes de nossa análise, esclarecendo dinâmicas políticas e questões não explicitadas em tais documentos.

A análise da tramitação legislativa e boletins informativos do PL 4147/01 visou identificar a agenda do governo para o setor em questão e a reação dos grupos de interesse representados no Congresso em face dela. Para identificar os pontos de maior atrito entre eles, foram analisadas individualmente as 224 emendas propostas pelos parlamentares na ocasião, identificando os artigos mais emendados, assim como a posição da base governista e da oposição com relação aos pontos-chave da agenda do governo para o setor. A análise do conteúdo das proposições por partido procurou

⁹⁸Foram eles os engenheiros: Abelardo Oliveira Filho (secretário executivo da FNSA e do setor de saneamento da FNU: 1997-2002), Marcos H. Montenegro (Presidente da Assemae: 1991-1993), Sergio Gonçalves (Secretário executivo da Assemae na Frente: 2000-2002), Clovis Nascimento (Presidente da Abes: 1994/1998 e Diretor e Presidente da Fisenge/Senge-RJ: 1998/2000 e 2000/2001), Maria José Salles (Pesquisadora da Fiocruz), Edson A. Silva (Dirigente do Sintaema/SP e membro da FNU/SP: 1997/2002), Tânia Nahum (assessoria jurídica da Assemae e FNSA: 1998-2002) e o sociólogo Orlando Junior (Representante da Fase/Rio na FNSA: 1997-2002), entre outros.

⁹⁹ Oliveira Filho(2002); Alemg(2001); FNSA (2001 a,b,c,d,e)

também medir a coesão da base aliada em relação a tais questões, com o objetivo de perceber o grau de consenso gerado pelo governo para a votação da proposta, assim como o raio de ação alcançado pela mobilização da Frente nas arenas utilizadas por ela.

2.2) AS POLITICAS SOCIAIS E O PAPEL DAS COALIZÕES DE INTERESSE NAS REFORMAS DOS ANOS 1990

Com o fim do Planasa no início dos anos 1990, o setor de saneamento experimentou uma situação de indefinição institucional em relação à regulação e prestação desses serviços, o que afetou o seu desempenho no país. Neste contexto, diversas iniciativas foram adotadas com vistas a torná-lo mais atraente ao investimento privado. As iniciativas mais relevantes neste sentido foram a aprovação da Lei de Concessões em 1995 (Lei 8987/95) e a proposição de dois marcos regulatórios que viabilizariam a privatização do setor: o PLS 266/96¹⁰⁰ e o PL 4147/01¹⁰¹. Tais projetos baseavam-se na assunção de que a transferência da titularidade sobre a prestação de tais serviços dos Municípios para os Estados garantiria aos investidores a segurança jurídica necessária para a aquisição das companhias estaduais de água e esgoto.

A apresentação do PLS 266/96 fez com que os grupos de interesse se mobilizassem para impedir o que foi considerado como um passo para a privatização do saneamento. Articulando os movimento sindical, social e as comunidades profissionais, direta e indiretamente, ligadas ao setor, foi criada em 1997 uma coalizão de interesse setorial: a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNISA). Explorando os vícios constitucionais presentes no projeto, a mobilização fez com que o mesmo fosse vetado.

O acordo do governo federal com o FMI em 1999, porém, renovou as intenções do governo em mudar a regulação do setor, de forma que se pudesse atender

¹⁰⁰BRASIL. Câmara do Senado. *Projeto de Lei do Senado 266/96*. Autoria: Senador Jose Serra (PSDB/SP). “Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de serviços públicos de saneamento, e dá outras providencias”.

¹⁰¹BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4147/01*. Autoria: Executivo. “Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providencias”.

aos compromissos de privatização assumidos. Com a assessoria do Banco Mundial¹⁰², o governo federal apresentou no início de 2001 a proposta de um novo marco regulatório para o setor com pedido de votação em urgência constitucional: o PL 4147/01. Foi nesse momento que a FNSA teve que exercer sua capacidade máxima de veto à agenda do Executivo Federal.

A noção de veto na agenda política considera que a adoção de uma nova linha de ação governamental que se desvia do status quo requer a concordância de uma ampla gama de atores. Quando a quantidade de atores com o poder de obstrução é muito expressiva, a mudança se torna extremamente difícil. No Brasil, no regime de democracia recente, o Executivo federal tem enorme dificuldade para introduzir novas políticas onde exista um grande número de atores cruciais com poder de obstrução¹⁰³,
104

Os estudos sobre a ação das agências internacionais e as economias nacionais deram ênfase à subordinação as políticas nacionais aos processos de globalização dos mercados financeiros e dos fluxos comerciais¹⁰⁵. Geralmente esses estudos ignoram a coalizão interna de interesses que atuam como uma instância de veto por força das condições para a tomada de decisão em democracias com sistemas partidários atuantes e grupos de interesse articulados a benefícios governamentais.

Pierson (1995;2000) apresenta argumentos teóricos para rejeitar a hipótese do desmantelamento das funções do Estado nas democracias contemporâneas determinado pelas mudanças macroeconômicas conduzidas pela globalização na década de 1990¹⁰⁶. A consolidação dos Estados de bem estar gerou as condições para a sustentabilidade eleitoral das coalizões partidárias social-democratas e socialistas e a emergência de uma ampla rede de interesses composta por empregados do setor público, prestadores de serviços e beneficiários. Nas décadas de 1980 e 1990 essa coalizão enfrentou, com sucesso, as mudanças na economia globalizada e a queda da

¹⁰²Banco Mundial (BIRD). *Regulação do Setor Saneamento no Brasil: Prioridades Imediatas*. Brasília: Banco Mundial, s.n., 1999. 14p.

¹⁰³AMES, B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

¹⁰⁴Cf. VIANNA, MLTW. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 1998. O livro oferece uma importante análise a respeito da atuação dos grupos de interesse na arena da seguridade social.

¹⁰⁵KAUFMAN, F. A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*. Ano 49 n.º 1, p. 43-69, Brasília: ENAP, 1998

¹⁰⁶PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge. Cambridge University Press, 1995; PIERSON, P. The New Politics of Welfare State. In: *The Welfare Reader* (C. Pierson & F.G. Castles org.), pp. 300-319. Cambridge: Blackwell Publishers Ltd. 2000.

capacidade política do “trabalho organizado”, neutralizando os ataques conservadores às políticas públicas redistributivas.

Para Pierson (2000), a agenda da reforma do Estado nos anos 90 impunha, em vários casos, perdas tangíveis e concentradas para certos grupos de cidadãos eleitores e prometia benefícios difusos. Não pôde demandar apoio eleitoral a nenhum grupo social majoritário nas democracias consolidadas, a não ser o da comunidade financeira. A promessa de benefícios difusos e de perdas concentradas recebeu o veto da coalizão de beneficiários do Estado de bem-estar, minimizando os efeitos das reformas nos anos 1990¹⁰⁷.

Esses argumentos em relação ao poder de veto das coalizões beneficiárias de políticas setoriais podem ser aplicados às políticas específicas brasileiras? Esse trabalho considera que sim: a ação da FNSA, uma importante coalizão de interesse setorial, foi decisiva para a definição da política pública para o saneamento no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Defende-se aqui que, embora esse setor seja constituído por diferentes grupos de interesse que ora se aliavam, ora rivalizavam diante das reformas propostas, a Frente construiu uma estratégia comum de resistência à privatização do saneamento nesse período, calcada num discurso de defesa da gestão pública e do fortalecimento do poder local na prestação desses serviços.

2.3) A CONSTITUIÇÃO DA FNSA: ATORES E INTERESSES DA RESISTÊNCIA

O setor de saneamento é composto por diversos grupos de interesse. O quadro abaixo mostra seus principais atores, segundo Zveibil (2003):

¹⁰⁷Idem.

Quadro A: Grupos de interesse do setor de saneamento nas décadas 1990 e 2000:

Grupos de interesse	Principais entidades
Agentes governamentais responsáveis pela definição da política pública, do novo modelo para o setor e das linhas de financiamento;	SEDU/PR (FHC); Ministério das Cidades/SNSA (Lula); IPEA; CAIXA; BNDES
Entidades e organizações da sociedade civil atuantes no tema, tais como universidades, centros de estudos, ONGs e movimentos sociais interessados na universalização do atendimento;	ENSP; IBAM; IDEC POLIS; FASE; FNRU; MNLM
Associações de gestores e prestadores públicos;	AESBE (estaduais) ASSEMAE(municipais)
Associações de empresas privadas voltadas para a operação dos serviços de saneamento;	ABCON; ABDIB
Associações profissionais, fornecedores, consultores e empresas de equipamentos e engenharia, voltadas para planejamento, projeto, equipamentos e obras;	ABES; ASFAMAS;
Organizações corporativas	Sindicatos dos servidores do setor (FNU; SENGE; FISENGE e outros)

Fonte: Zveibil (2003), p. 33. Elaboração dos autores.

Desde que se formou, a Frente mobilizou diversos segmentos opositores ao governo federal com interesses diretos ou indiretos na área: trabalhadores e dirigentes das companhias estaduais e dos serviços municipais de saneamento, lideranças de associações profissionais e técnicas ligadas a essa área, representantes de interesses corporativos de funcionários das concessionárias, entidades representativas dos movimentos por moradia e reforma urbana, além de diversas entidades do chamado “terceiro setor”, defensores do meio ambiente, do direito do consumidor e do desenvolvimento social. Outros grupos de interesse também se aproximaram dessa frente: empresas fornecedoras de equipamentos e mesmo entidades representantes do setor privado com interesses na privatização (especialmente na escala municipal) e em obras, entre outras.

O quadro B abaixo mostra as 18 entidades que inicialmente compuseram a Frente¹⁰⁸. Com o tempo, outras entidades relevantes aderiram a esta coalizão, tais

¹⁰⁸FNU/CUT - Federação Nacional dos Urbanitários; ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

como a Conam (Confederação Nacional das Associações de Moradores), a Rebripe (Rede Brasileira pela Integração dos Povos) e o Fórum Nacional das Entidades Cívicas e de Defesa do Consumidor, entre outros.

Quadro B: Composição inicial da Frente, segundo natureza da organização dos grupos integrantes:

Grupos integrantes da Frente, segundo natureza da organização:		
Organizações corporativas e profissionais	Organizações da sociedade civil e movimentos sociais	Organização de Gestores/prestadores
FNU/CUT ABES OAB (Seção Taboão da Serra - SP); FISENGE SEESP SENGE-RJ AESABESP APU	FNRU CMP MNLM FASE UNMP ANSUR POLIS IDEC Água e Vida	ASSEMAE

Fonte: Oliveira Filho, A. “Brasil: luta e resistência contra a privatização da água”, 2002. Elaboração dos autores.

Como o próprio nome indica, a FNSA não era uma entidade orgânica e seu funcionamento foi baseado na estrutura operacional das entidades que a compunham. Desde o início a coordenação foi feita pela FNU/CUT, que indicou o Secretário Executivo, o engenheiro Abelardo Oliveira Filho, seu presidente. As principais bases de apoio operacional da FNSA foram as sedes da Assemae em Brasília e Jaboticabal-SP, a Secretaria da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, a FNU/CUT no Rio de Janeiro e em São Paulo, o Sindiágua e o Sinergia em Brasília, e o Sindae, em Salvador, na Bahia¹⁰⁹.

Ambiental; FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana; CMP - Central dos Movimentos Populares; MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP - União Nacional por Moradia Popular; FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional / Observatório de Políticas Públicas e Gestão Municipal; ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano; POLIS - Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais; IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor; FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros; OAB – Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Taboão da Serra-SP); SEESP - Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo; SENGE-RJ – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro; AESABESP – Associação dos Engenheiros da SABESP; APU – Associação dos Profissionais Universitários da SABESP; Água e Vida.

¹⁰⁹OLIVEIRA 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.psiu.org/Others/BrasilLuta-port.doc>. Acesso em 03/03/2007.

A Frente foi conduzida pelos interessados diretos na regulação do saneamento: as entidades sindicais, profissionais e os setores municipalistas. Os membros dessas entidades seriam os principais perdedores da mudança do regime de regulação do saneamento em direção à privatização.

Buscando apoio em forças políticas adversárias às propostas do governo, a FNSA se engajou em inúmeras campanhas em prol de uma política nacional para o setor baseada na gestão pública do saneamento, concebido como atividade estratégica ao desenvolvimento nacional e direito social fundamental assegurado a todo cidadão independentemente da condição social¹¹⁰. Os princípios da agenda da Frente foram debatidos em reuniões, assembléias, eventos e outras atividades mais, como seminários e conferências em todos os níveis nacionais¹¹¹. No Congresso, essa agenda produziu a PL 2763/00, cuja proposição foi resultado de ampla mobilização política das entidades que compunham ou apoiavam a Frente¹¹².

Apesar de ter chegado a formação de uma agenda comum, a diversidade de interesses na FNSA era expressiva. A principal divergência referia-se à questão da titularidade sobre a prestação dos serviços. Embora a Frente tivesse como um dos seus princípios o fortalecimento do poder local, entidades como a ABES e parte da FNU, por exemplo, eram estadualistas. Isso porque a primeira, apesar de ser uma associação de representação profissional, era composta por profissionais ligados à rede pública estadual e à iniciativa privada (firmas de engenharia e prestadores de serviços das companhias estaduais), tendo como seus membros mais influentes os dirigentes das empresas estaduais. Já a FNU, por sua vez, reunia majoritariamente no setor de saneamento os trabalhadores das empresas estaduais, para os quais a manutenção da prestação estadual representava a preservação de seus empregos, desde que tal prestação permanecesse estatal. A opção dos estadualistas pela articulação com as demais entidades antiprivatizantes visou ampliar as forças para vetar à privatização das empresas públicas. Embora esta não tenha sido a tônica do discurso de sua adesão, a ameaça da privatização foi um fator aglutinador dessas forças na Frente, especialmente com as organizações de natureza sindical.

¹¹⁰ FNSA. Manifesto de fundação, 1997; Vargas M.C. et Lima R.F. “Concessões privadas de saneamento no Brasil: Bom para quem?”. *Ambiente & Sociedade*, jul./dez, 2004 / volume 7 número 2. Campinas: 2004, p.68.

¹¹¹ OLIVEIRA Filho, A. Op. Cit., p. 12

¹¹² *Ibidem*, p.13.

Entre os municipalistas, pode-se destacar a atuação da ASSEMAE e da FASE. A primeira representava os serviços municipais de saneamento, reunindo os 1700 municípios brasileiros que operavam, em 1997, diretamente os seus serviços de água e esgoto. Desde sua fundação, seus presidentes foram ligados ao Partido dos Trabalhadores, principal base de oposição ao governo FHC. Já a segunda constituía uma importante organização não-governamental ligada aos direitos urbanos, com atuação em nível nacional. Articulada ao Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), a FASE foi o elo da Frente com os movimentos sociais ligados ao direito à moradia e à cidade, entre eles, a CONAM.

Ao preconizar o saneamento como um direito social a ser provido por empresas estatais, a agenda da FNSA divergiu frontalmente da agenda governamental para o setor no sentido de sua provisão, que previa uma reforma liberalizante para a atuação de empresas privadas. Isso fez com que a FNSA constituísse alianças políticas de oposição ao governo nas diversas arenas institucionais.

Suas entidades entendiam que privatizar o saneamento significava vincular o acesso aos serviços à lógica do lucro e ao pagamento de tarifas, nem sempre possível a todos os brasileiros. Para elas, diante da desigualdade social do país, isso excluiria do acesso as parcelas pobres da população, comprometendo assim a saúde pública. Além disso, o cenário de desemprego decorrente de uma privatização não as favorecia nem um pouco, já que essas entidades reuniam basicamente funcionários públicos, empregados nas empresas públicas estaduais e nos serviços municipais de saneamento. Por isso, embora discordassem em algum grau na questão da titularidade, pode-se dizer que a principal convergência da agenda das entidades da Frente referia-se à defesa da governança vertical estatal.

Segundo Zveibil (2003), o setor privado também não era unido, já que “às empresas multinacionais de saneamento interessava a estadualização, com a concessão dos serviços em maior escala, e às menores empresas de engenharia brasileiras interessava a municipalização, com potenciais concessões em escalas menores, compatíveis com suas capacidades de disputa de mercado”¹¹³.

A configuração complexa de interesses da Frente operou num quadro instável de coalizões setoriais onde uma extensa rede de associações se destacou no embate

¹¹³ZVEIBIL, V. Reforma do Estado e gestão do saneamento: uma trajetória incompleta [tese]. Rio de Janeiro (RJ): Fiocruz: ENSP, 2003. p. 35.

com o governo, em momentos alternados, como será visto adiante. As entidades da FNSA com maior destaque na condução do veto à privatização foram a Assemac (serviços municipais), a FNU (sindicatos de trabalhadores) e a Fase (movimentos sociais).

2.4) A AGENDA DA PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO: O PROJETO DE LEI 4147/01

Em Fevereiro de 2001, o governo apresentou o Projeto de Lei 4147/01. O pedido de urgência constitucional obrigaria o Congresso a votá-lo no prazo máximo de 45 dias. Tal projeto baseava-se numa concepção que restringia o saneamento básico aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Art.2º, inciso I), vinculava a expansão e universalização do acesso ao pagamento de tarifas (Art. 2º, inciso VI), criava um fundo para a universalização do saneamento (Art.6º) e se omitia em relação ao regime de subsídios cruzados (Art. 14º). Além disso, definia titularidade estadual para os serviços de interesse comum e municipal para os serviços de interesse local (Art. 4º, incisos I, II, III) . Por interesse local, entendia o serviço cujas atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais se destinassem ao atendimento de um só município, integrante ou não de região metropolitana (Art.2º, II). Por interesse comum, os serviços em que **pelo menos uma** dessas condições se destinasse ao atendimento de dois ou mais municípios (Art. 2º, III).

Considerando a engenharia operacional da prestação existente no Brasil, em que as companhias estaduais predominam no atendimento à população, pode-se dizer que esse Projeto garantiria a vitória dos Estados na batalha da titularidade, exceto nos casos em que houvesse a gestão associada entre municípios, o que praticamente não ocorre no país. Apensado ao PL 2367/00, o PL 4147/01 seguiu para apreciação.

O governo contava com grande base aliada e o apoio de muitos governos estaduais. A FNSA teve que se mobilizar de todas as formas possíveis. A oposição ao governo no Congresso logo foi acionada através dos partidos de oposição, cujas plataformas coincidiam com a da Frente, no sentido da defesa da gestão estatal sobre os serviços públicos. A luta contra o 4147/01 representou o principal palco de embate entre o governo e FNSA e também a culminância, nessa arena setorial, do conflito entre duas visões antagônicas sobre o papel do Estado na provisão direta de bens e serviços de natureza social. De um lado, o governo federal defendia que a gestão

sobre a água, um bem econômico, se desse de maneira empresarial e sustentável economicamente. Para ele, o seu provimento pelo mercado geraria mecanismos de modernização e eficiência que beneficiariam a população como um todo. De outro lado, a Frente, junto à oposição, defendia que, por sua natureza social, o saneamento fosse provido pelo poder público, com garantia do acesso universal ao mínimo necessário à vida e controle social. Para eles, a gestão estatal, por desvinculada ao objetivo do lucro inerente às empresas privadas, seria a mais adequada para minimizar o deficit social desses serviços no país.

A aderência da base aliada do Executivo no encaminhamento de emendas de veto a pontos fundamentais do PL 4147/01 revela que a Frente angariou apoio também na base parlamentar governista aliada aos interesses municipais e locais. Este apoio ficou evidente nas emendas propostas aos dois artigos mais importantes para a “estadualização” pretendida pelo governo (Quadro C e Quadro D). Neles se definiam os conceitos de *interesse comum*, *interesse local*, *serviços universalizados* (art.2^o) e o de atribuição de *titularidade* (art. 4^o). Por constituírem os principais objetos de veto pela Frente, seu conteúdo será focalizado nas seções seguintes.

O primeiro deles era especialmente importante porque definia as categorias conceituais que regeriam a Lei e que condicionariam a posterior atribuição titularidade sobre os serviços. As emendas propostas questionavam a definição sobre os seguintes temas: abrangência dos serviços de saneamento básico, condições para a universalização do acesso e, principalmente, a diferenciação entre interesse local e interesse comum, para fins de atribuição de titularidade. Observa-se, no quadro abaixo, que as emendas dos partidos da situação gerou maioria da posição de veto às proposições governamentais contidas nesse artigo:

Quadro C – Comportamento dos Partidos de Oposição e Aliados em relação aos conceitos de *interesse comum*, *interesse local*, *serviços universalizados* constantes na proposta do Executivo Federal:

	Veto	Apoio
Oposição	5	0
Governo	4	6
Total	9	6

Fonte: PL 4147/01. Elaboração dos autores.

A disputa pelas definições e em torno dos pontos críticos acima enunciados refletiu a disputa entre duas agendas polarizadas em relação ao papel do Estado na provisão de bens e serviços, às políticas sociais e, especificamente, à gestão do saneamento. De uma forma geral, as emendas da oposição tentaram ampliar a abrangência dos serviços de saneamento, desvincular a universalização do acesso ao pagamento de tarifas, criar um fundo nacional para o setor, resgatar o regime de subsídios cruzados e garantir a titularidade municipal mesmo sobre os serviços de interesse comum. Tais medidas visavam contemplar a agenda da Frente na Lei que pretendia ser o novo marco regulatório do setor.

Em todos os temas acima discutidos, a oposição obteve algum apoio da base aliada, com exceção ao resgate dos subsídios cruzados, no qual esta se omitiu. O grau de apoio pode ser medido não só pelo conteúdo das emendas da base aliada, mas também pela quantidade de emendas similares propostas, que variou de acordo com o assunto que estava em pauta. Na questão da titularidade, a mesma fragmentação da base aliada ocorreria, como mostra o Quadro II. O encaminhamento de emendas que fortaleciam o município pela própria base aliada tornou majoritária a posição de veto novamente numa questão central para a agenda do governo:

Quadro D – Comportamento dos Partidos de Oposição e Aliados em relação à definição da titularidade estadual.

	Veto	Apoio
Oposição	3	0
Governo	3	3
Total	6	3

Fonte: PL 4147/01. Elaboração dos autores.

Pela análise da tramitação do Projeto, pode-se tirar algumas conclusões. Do total de 224 emendas apresentadas, mais de 90% delas foram colocadas no início da tramitação. No total das emendas, 61,6% foram apresentadas por parlamentares da base aliada, sendo que, em razão de retirada das emendas do relator, 53% do total seguiram para a apreciação. Como vimos acima, nos artigos mais relevantes para a

agenda do governo, parcela dos aliados e oposição concordara na posição de veto, o que nos leva a crer que alguns deputados aliados discordavam do governo nos pontos-chave do Projeto de Lei. A adesão de deputados da base aliada a preceitos defendidos pela Frente, como o conceito de universalização do acesso desvinculado do pagamento de tarifas e o de titularidade municipal na prestação desses serviços, demonstrou a fragilidade do governo, que não produziu a coesão necessária nos partidos aliados para a discussão da matéria.

Porém, se o governo não esteve unido, a Frente também se fragmentou a partir do PL 4147/01. Ao perceber o favorecimento dos Estados pelo PL 4147/01, a ABES se esfriou sua militância na Frente. Lideranças regionais declaravam que a estadualização da titularidade para as regiões de interesse comum era um ponto positivo do PL 4147/01¹¹⁴. Nas atas de reunião da Frente, membros da Assemæe e de outras entidades reclamavam de sua postura não colaborativa¹¹⁵.

A Frente passou a investir intensamente na aliança com os movimentos sociais e na ampliação de sua relação com parlamentares dos partidos aliados ao governo. Em busca de apoio para vetar o PL 4147/01, tirou proveito da fragilidade da base aliada, especialmente ao mobilizar as bases eleitorais desses políticos em nível local e o Congresso Nacional. Essa tática, no entanto, tinha que ser colocada em prática rapidamente, pois o Projeto seria votado em 45 dias.

A principal iniciativa para ganhar tempo contra a votação neste prazo foi pressionar pela retirada do pedido de urgência constitucional. Isso viabilizaria mais discussão sobre o projeto e a cooptação de apoio para vetá-lo. O deputado Sergio Novais (PPS/CE), um aliado parlamentar da Frente, marcou uma data para o debate sobre a matéria com representantes de vários municípios, do Governo Federal e da ABES. Alertou ainda, junto a Maria do Carmo Lara (PT/MG), que a Frente trabalharia para levar a população a participar de atos públicos em defesa dos recursos naturais em todo Brasil, na data em que se comemoraria o Dia Mundial da Água (22/03) e que a campanha de mobilização nos municípios seria uma das armas para impedir, na Câmara, a votação, em regime de urgência, do projeto em questão¹¹⁶.

¹¹⁴ALEMGO. Ciclo de debates “Minas em defesa das águas”, 07/05/2001. Depoimento de Marcio Tadeu Pedrosa (Presidente da Seção Minas Gerais da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/eventos/Ciclo_Debates/politica_nacional_de_saneamento.asp>

¹¹⁵FNSA. Resumo de reunião na Câmara Federal, Brasília/DF. 23/08/2001.

¹¹⁶Câmara dos Deputados. “Frente fará intenso debate sobre saneamento básico”. *Agência de notícias da Câmara dos Deputados*. Brasília, 05/03/2001.

Entregaram ao presidente da Câmara, na época o deputado federal Aécio Neves (PSDB-MG), um pedido de retirada da urgência, que só veio a ocorrer duas semanas depois, logo após a primeira audiência do governo federal com a Comissão Especial (27/03/01) que analisava o projeto.

É provável que a primeira retirada da urgência constitucional (29/03/2001) tenha ocorrido justamente em função do grande número de emendas propostas logo no início, que indicou a falta de consenso sobre o assunto até na base de aliada.. Sem a urgência, o governo ganharia tempo para negociar de um lado e do outro. Era preciso que o governo aglutinasse os deputados da base ou mesmo que cedesse à pressão da Frente e de outros atores para um debate sobre o projeto.

Até a emissão do relatório final em agosto de 2001, a Comissão Especial que analisou o projeto realizou 20 reuniões, entre audiências públicas, reuniões técnicas e reuniões para discussão de assuntos internos. Ao longo do ano, intensas mobilizações foram realizadas em todo o país pela sociedade civil organizada pela Frente. Inicialmente, a FNSA entregou no Congresso um abaixo-assinado com 720 mil assinaturas contra a privatização da água e o PL 4147/01 do governo¹¹⁷. Segundo os relatos colhidos, movimentos sociais e sindicais foram requisitados para ocupações na Câmara e nas Comissões que debatiam o projeto¹¹⁸. Três conferências municipais foram realizadas nas cidades de Campinas/SP, Paracambi/RJ e Alagoinhas/BA¹¹⁹. No dia estipulado pela FNSA como o Dia Nacional de Luta contra o PL 4.147 e a privatização da água, várias cidades se mobilizaram. Em Salvador, por exemplo, foi lançado o “*Grito da Água*”: mais de 10 mil pessoas caminharam pelo centro da cidade, desde trabalhadores urbanos e rurais, donas de casa, estudantes, ambientalistas, parlamentares, membros da Igreja Católica e outros¹²⁰. Foram também divulgadas em importantes meios de comunicação as pesquisas do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) sobre a qualidade dos serviços públicos privatizados. Elas

¹¹⁷OLIVEIRA Filho, A. Op. Cit. p. 17.

¹¹⁸Depoimentos de Clovis Nascimento (05/06/09), Maria Jose Sales (10/08/08), Sergio Gonçalves (20/09/2008), Marcos Helano Montenegro (05/04/2008), Orlando Santos Junior (20/08/08), Abelardo Oliveira Filho (20/10/08).

¹¹⁹OLIVEIRA Filho, A. Op. Cit. p. 15.

¹²⁰OLIVEIRA Filho, A. Op. Cit. p.26.

alertavam ao consumidor sobre o perigoso aumento de tarifas decorrente da privatização, sem que houvesse melhoria da prestação dos serviços¹²¹.

Com o avanço do conflito, a estratégia da Frente passou a enfatizar, para além da mobilização de trabalhadores e usuários, os executivos e legislativos locais. O objetivo era conscientizar os Municípios para os prejuízos que teriam no pacto federativo, caso tivessem a titularidade sobre esses serviços transferida para os Estados.

Entendendo que o município seria o maior perdedor caso o mesmo fosse aprovado, a FNSA interveio junto às entidades nacionais de prefeitos que participariam ou influenciariam as audiências da Comissão no Congresso Nacional. Dessa forma, conseguiram o apoio da AMB (Associação dos municípios brasileiros), da CBM (Confederação brasileira dos municípios) e da FNP (Frente Nacional de prefeitos das capitais), que se posicionaram decisivamente contra o referido Projeto. O quadro abaixo resume as principais iniciativas da Frente nesse sentido e seus desdobramentos:

Quadro E – Iniciativas da Frente para mobilizar os Executivos e Legislativos Locais e suas bases de representação no Congresso Nacional (Março a Agosto de 2001).

2001	Iniciativa	Descrição	Consequência
Março	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Início da campanha “Estão querendo vender a sua água”, realizada pela FNSA, com o apoio financeiro de dez empresas públicas e autarquias do setor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Distribuição de folders, banners, cartazes e adesivos para prefeitos e vereadores, durante a realização do Congresso Nacional de Prefeitos em Brasília. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Obteve o posicionamento da maioria dos Prefeitos presentes no evento contra o PL 4147/01.
Abril	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fórum Nacional para análise do Projeto 4147/01, realizado na cidade de Vitória/ES pela FNP e FNSA. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reunião de prefeitos, secretários municipais, políticos e técnicos em saneamento de todo o Brasil para a análise do PL 4147/01. Contou com a presença do relator do Projeto, Adolfo Marinho (PSDB/CE) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Encaminhamento da “Carta de Vitória” ao Congresso Nacional, contendo severas críticas e sugestões ao Projeto do governo federal. Retomada da urgência em 27/04/01.

¹²¹ IDEC. “Avaliação dos marcos regulatórios e os mecanismos de participação do consumidor no controle social relativo aos serviços públicos essenciais de energia elétrica, telefonia fixa, água e saneamento básico”. *Extrato do Relatório de Pesquisa*, 2000; “Idec e Instituto Pólis lançam obra de referência sobre saneamento.” Disponível em <<http://www.idec.org.br>>. Seção: Idec em ação, 06/12/2001.

Mai	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Realização do seminário “Gestão da Água e do Esgoto: experiências nacionais e internacionais”, com o apoio da ISP (Internacional dos Serviços Públicos) em parceria com a CUPE (Sindicato nacional dos empregados públicos do Canadá), a FNSA e a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. ➤ Evento de saneamento do movimento <i>Minas em defesa das Águas</i>. Coordenação: Dep. Estadual Adelmo Carneiro (PT/MG) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apresentações de especialistas estrangeiros e divulgação do texto “Water in public hands”¹²² (PSI, 2001). Produziu um documento recomendando a retirada da urgência constitucional e a convocação da II Conferência Nacional de Saneamento, a ser precedida por conferências nos níveis estaduais e municipais, para que se pudesse discutir com a sociedade todos os projetos de lei sobre o tema. ➤ Discussão com diversas entidades sobre o Projeto de Lei 4.147/2001. Elaboração de uma cartilha sobre saneamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Munidos desse documento, membros da Frente, convidados estrangeiros e deputados da oposição pressionaram o Presidente da Câmara para o cancelamento do segundo pedido de urgência constitucional, que ocorreu em 12/06/2001. ➤ Encaminhamento ao Congresso Nacional pelo Dep. Estadual Adelmo Carneiro (PT/MG) de uma carta de repúdio ao projeto de lei 4147/01.
Julho	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Encaminhamento de correspondências da AMB a todos os prefeitos associados (17/07/2001); ➤ Audiência da FNP com o Presidente da República 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solicitou a intervenção de seus associados junto aos respectivos deputados regionais para que rejeitassem o PL 4147/00 (Idem) ➤ Manifestou recusa em aceitar a transferência de titularidade para o Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Constrangimento das bases de apoio locais aos deputados federais no Congresso Nacional. ➤ Posicionamento dos executivos locais contra o PL 4147/01
Agosto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Realização de Seminário organizado pela Assemæe junto aos procuradores municipais do país. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Discussão dos aspectos jurídicos do PL 4147/01 e suas conseqüências para os municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Posicionamento dos executivos locais contra o PL 4147/01.

Fonte: Oliveira Filho(2002); Alemg(2001); FNSA (2001 a,b,c,d,e)¹²³. Elaboração dos autores.

Os políticos favoráveis ao Projeto eram expostos nos sites das entidades do setor, em suas reuniões e eventos públicos e em cartazes pelo Congresso Nacional. Enfrentavam slogans e palavras de ordem que os remetiam ao prejuízo eleitoral que

¹²²PSI. Water in public hands – public sector water management, a necessary option (org. David Hall). 2001. Disponível em <<http://www.psiru.org/reports/2001-06-W-public.doc>>,. Acesso em 10/02/08.

¹²³Fontes: FNSA. Ata da reunião (minuta). Brasília/DF, 09/11/2000; Carta de apresentação do abaixo-assinado de repúdio ao PL 4147/01, 15/08/2001 (a); Resumo de reunião na Câmara Federal, Brasília/DF, 23/08/2001 (b); “Cresce a luta contra a política de privatização do saneamento”. Material de divulgação, 12/09/2001 (c); Oficina de Trabalho: Construindo a Unidade, realizada no Sintaema/SP, 27/09/2001 (d); Resumo de reunião realizada no Espaço Cultural Jose Lins do rego, João Pessoa/PB, 18/09/2001 (e); OLIVEIRA Filho, A. Op. Cit.; Alemg. *Revista do Legislativo*. “Minas se une em defesa da água”, nº31, 2001. Disponível em: <www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista31/assessoria31.pdf> p. 26.

teriam no ano seguinte caso privatizassem o setor¹²⁴. A FNSA, através da Fase, convocou a ocupação da Câmara pelos movimentos sociais, com a especial participação da Conam, que se destacou na estratégia adotada. O objetivo era constrangê-los. Havia ainda profissionais especializados contratados para acompanhar a tramitação do projeto nas comissões, os quais contaram, segundo relatos colhidos, com o apoio solidário da burocracia da Câmara¹²⁵.

A mobilização dos Executivos locais e sua intervenção junto aos respectivos deputados regionais no Congresso para que rejeitassem o PL 4147/00 visava alertar a esses parlamentares sobre a repercussão do seu voto nos seus eleitorados locais. A preocupação com o seu eleitorado e o comprometimento de muitos deputados federais com suas bases políticas locais pode explicar a adesão ao municipalismo por parte da base aliada do governo. Para o Município, perder a titularidade sobre o saneamento seria perder poder em favor do Estado no pacto federativo. Daí as entidades representativas de prefeitos e a maior parte dos prefeitos das regiões metropolitanas, em especial, terem rejeitado prontamente o Projeto. Apesar disso, o governo solicitou um novo pedido de urgência constitucional (24/07/01). Mas em pouco tempo o substitutivo do relator já estaria pronto.

2.5) O SUBSTITUTIVO DO RELATOR: VENCEDORES E PERDEDORES

O substitutivo do relator Adolfo Marinho foi apresentado em 30/08/01. No relatório que o acompanhou, justificou as alterações acatadas sob a forma de uma nova Lei (o substitutivo) que não chegou a ir ao plenário para ser votada. Esse documento viria a ser abandonado pelo Executivo Federal porque não contemplou os pontos-chave de sua agenda, da mesma forma que também não agradou completamente as expectativas da Frente. O posicionamento do relator em relação aos principais pontos do projeto é discutido a seguir.

Com relação à abrangência dos serviços, o relator acatou o argumento da base aliada e manteve os serviços de saneamento restritos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, tal qual proposto pelo governo. O governo saiu na frente, pois sua concepção de abrangência dos serviços foi a que prevaleceu. Já no que se referiu à

¹²⁴Depoimentos de Sergio Gonçalves (20/09/2008), Maria Jose Sales (10/08/2008) e Clovis Nascimento (05/06/2009).

¹²⁵Depoimentos de Maria Jose Sales e Tânia Nahum (10/03/09).

universalização vinculada ao pagamento de tarifas, o relator acatou o pedido da oposição: assumiu que a garantia à salubridade ambiental é direito de todos e dever do Poder Público, não podendo portanto estar vinculada ao pagamento de tarifas¹²⁶. Dessa forma, acatou a concepção da Frente.

Agora, vejamos o ponto-chave do Projeto de Lei. O relator rejeitou a predominância irrestrita do interesse local sobre os serviços de saneamento, tal qual defendia a Frente, pois considerou a relevância do interesse comum e dos Estados para a prestação desses serviços de forma integrada. Porém, reconheceu que o interesse comum, mesmo predominante em algumas etapas do serviço, não poderia anular o interesse local, como pretendia o PL do governo¹²⁷. Assim, definiu que, nos casos em que houvesse a complementaridade entre as etapas de interesse comum e as etapas de interesse local, tal como predomina no Brasil, a gestão seria feita de forma compartilhada entre Estado e Municípios¹²⁸. Dessa forma, assegurou a participação municipal na gestão das etapas de interesse comum. E determinou também que, nas etapas de interesse local, a titularidade era municipal, independentemente do município pertencer ou não a uma região metropolitana.

Segundo o secretário executivo da Frente, Abelardo Oliveira, o substitutivo encaminhado, apesar de alguns avanços, não agradou aos partidos de oposição, às entidades que compõem a FNSA e às entidades que congregam os municípios brasileiros. Aliás, para ele, desagradou inclusive a setores do próprio PSDB, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento e da Associação das Empresas Estaduais de Saneamento Básico – AESBE¹²⁹. Isso porque, no final das contas, não contemplou plenamente o municipalismo, de um lado, como queria a Frente, nem a estadualização dos serviços de interesse comum, de outro, como queriam o governo.

Não há como negar, porém, que o substitutivo enfraqueceu as atribuições do Estado e fortaleceu as do Município, se comparado ao que foi proposto pelo Executivo federal. Com isso, retirou a segurança para a privatização pretendida por rejeitar o ponto-chave do marco regulatório que a viabilizaria.

¹²⁶BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório para os Projetos de Lei 4147/01 e 2763/00*. Autoria: Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE), 30/08/2001.

¹²⁷Ibidem, p.15

¹²⁸BRASIL. Câmara dos Deputados. *Substitutivo para os Projetos de Lei 4147/01 e 2763/00*. Autoria: Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE), 30/08/2001. p. 16

¹²⁹OLIVEIRA Filho, A. Op. Cit. p.23.

A agenda da Frente para o saneamento também não conseguiu gerar consenso para a edição de um marco regulatório alternativo devido às divergências existentes no interior da própria Frente em torno da titularidade municipal ou estadual. Dessa forma, o consenso obtido pela Frente só tornou possível uma atuação para o veto à privatização.

CONSIDERAÇÕES

A discordância entre governo e FNSA sobre o papel do Estado na provisão dos serviços de saneamento gerou um elevado dissenso político a respeito do melhor arranjo político-institucional para o setor no Brasil. Esse dissenso se expressou no veto da Frente à agenda governamental para o setor, que culminou na derrota do PL 4147/01. A análise desse dissenso revela que ele é fundamental para a compreensão da permanência, no período em questão, da crise em que o saneamento mergulhou após o fim do Planasa nos anos 1990.

Com o objetivo primordial de impedir a privatização de tais serviços, a Frente empreendeu ampla mobilização de diversos grupos políticos e sociais, via diferentes táticas, tais como: a realização de conferências e campanhas de cooptação da opinião pública, o ajuizamento de ações judiciais (ADINS) contra a venda das empresas estaduais de água e esgoto, as ocupações no Congresso com a participação de movimentos sociais e, principalmente, a forte pressão sobre executivos e legislativos locais e sobre os deputados federais envolvidos na votação do PL 4147/01.

Além da atuação da Frente, outros fatores contribuíram para a derrota da proposta governamental. O fato da prestação desses serviços não ser de competência federal, por exemplo, dificultou uma ação mais rápida e direta do governo, como nos casos da energia e das companhias de mineração, por exemplo, forçando a inclusão de atores de peso na negociação de sua proposta: os Executivos e Legislativos locais, que foram mobilizados e aproveitados pela Frente. Outro obstáculo encontrado pelo governo foi a fragmentação de sua base aliada, que abrigava deputados municipalistas, os quais, por dependerem de suas respectivas bases eleitorais, teriam se aliado a prefeitos e vereadores mobilizados pela Frente.

Ao constranger o raio de ação do governo, impedindo a aprovação de sua principal proposta para o setor, a ação política coletiva da Frente constituiu uma

decisiva instância de veto à agenda de privatização do saneamento encaminhada pelo governo federal com o aval do FMI. Isso corrobora a hipótese de Pierson (1995) de que as coalizões de interesse setorial podem minimizar ou mesmo neutralizar os efeitos das reformas nos anos 1990, ao vetarem uma agenda que promete benefícios coletivos difusos e perdas concentradas e tangíveis para determinados grupos.

No caso do saneamento no Brasil, os benefícios difusos de eficiência e modernização anunciados pelas reformas liberalizantes do governo para o setor não tiveram o apoio de uma importante coalizão beneficiária direta da política brasileira de saneamento, ancorada na provisão estatal direta de tais serviços. O risco de uma demissão em massa proveniente da privatização das empresas públicas prestadoras configurava uma perda concentrada e tangível para esses grupos, não valendo a pena aceitar a mudança em nome de “benefícios difusos” anunciados pelo governo, os quais, segundo eles, não seriam vantajosos nem mesmo para a população de uma forma geral. Isso porque, para eles, o incentivo do governo à lógica de mercado excluiria do acesso os estratos mais pobres do país.

O resultado disso foi que a intensa queda de braço travada, ao mesmo tempo em que vetou a agenda governamental, não permitiu que a agenda da Frente vingasse como proposta alternativa para o saneamento no Brasil. Isso teria gerado um cenário de paralisia decisória no setor que teria contribuído, entre outros fatores, para o seu baixo desempenho até recentemente.

CAPÍTULO III

A DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA NA POLÍTICA DE
SANEAMENTO DO BRASIL.

APRESENTAÇÃO

Os reconhecidos efeitos do saneamento sobre a redução da morbidade e mortalidade por causas infecciosas e parasitárias tornaram a política de saneamento essencial ao bem estar coletivo e à saúde pública. Ainda assim, a expansão da oferta de saneamento básico tem sido muito tímida nas duas últimas décadas no Brasil. Essa condição contrasta com o dinamismo da economia observado nos últimos anos, que recolocaram o país entre as dez primeiras do mundo. Quais os processos políticos que explicariam tamanha falha na provisão de uma infra-estrutura essencial em uma economia emergente e dinâmica?

Uma possível explicação diz respeito à arena decisória desse setor, que seria fragmentada, o que dificultaria a coalizão de interesses. O capítulo anterior mostrou que a disputa entre os principais grupos de interesse teria provocado uma paralisia decisória, pelo exercício generalizado do veto político em conjunturas críticas para a inovação nos instrumentos de governança e financiamento setorial. O presente capítulo propõe um aprofundamento dessa visão, considerando aspectos estruturais que estariam influenciando o exercício do veto. Para tanto, reconhece a fragmentação dos interesses da arena decisória em conjunturas específicas, mas resgata a influência da trajetória institucional do setor a partir da criação do Planasa na década de 1970 sobre o seu desenvolvimento recente. O objetivo é demonstrar que o passado desta política e a posição de dominância conquistada pelas empresas estaduais do setor explicariam as limitações decisórias sob o ponto de vista estrutural.

Essa hipótese estrutural se baseia na noção de path dependency (dependência de trajetória) proposta pela abordagem neoinstitucionalista histórica, que aponta o impacto da existência de legados políticos sobre as escolhas públicas. Esse conceito, oriundo do campo da economia da tecnologia, significa que uma política pública ao iniciar uma trajetória tem os custos aumentados, pois as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha original. A noção de path dependency explicaria a permanência de determinados aspectos da política de saneamento nas duas últimas décadas e sua forte resiliência às inovações propostas por dois governos (FHC: 1995-2002; Lula: 2003-2007) de orientação política divergente.

Para validá-la, analisaremos o processo que envolveu a aprovação da lei 11.445/2007, conhecida como Lei do Saneamento, que estabeleceu o marco

regulatório reivindicado há aproximadamente duas décadas pelas entidades do setor. O marco regulatório é o instrumento que permite segurança jurídica para a tomada de decisões estratégicas e investimentos de grande porte, tão característicos na área de saneamento. Como visto no primeiro capítulo, esse instrumento – considerado pela literatura um dos fatores fundamentais para alavancar os investimentos públicos e privados – não havia sido reeditado desde o fim do Planasa em 1991.

Marcada por uma intensa disputa política, a aprovação desta lei polarizou diversos grupos de interesse em torno de questões polêmicas para a inovação do setor, debatidas desde o fim do Planasa. Através do mapeamento dessas questões e da análise de suas conseqüências sobre os grupos em disputa, este capítulo pretende identificar a força do legado político e institucional sobre o desenvolvimento recente da política de saneamento no Brasil.

3.1) DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem neoinstitucionalista histórica se destaca como uma abordagem de médio alcance para analisar o processo político decisório e a formação de políticas públicas. Segundo Hall et Taylor (2003), o institucionalismo histórico utiliza a idéia pluralista de que o conflito entre grupos rivais por recursos escassos está no centro da política. Porém, considera que o caminho trilhado pela estrutura política leva ao conflito ou privilégio de alguns interesses em detrimento de outros¹³⁰.

Uma das principais perspectivas do institucionalismo histórico na análise de políticas públicas é a path dependency (dependência de trajetória). Na ciência política, a path dependency se expressa na constatação de que as decisões dos atores, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo são capazes de criar instituições que deixam legados quase irreversíveis. Isso não quer dizer que novas opções de mudanças não surjam durante a trajetória. Elas surgem e haverá outros pontos de escolha, mas uma vez iniciadas certas trajetórias, as barreiras de certos arranjos institucionais dificultarão uma reversão fácil da escolha original.

¹³⁰ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 193-224.

O conceito de path dependency se baseia na teoria econômica dos *retornos crescentes* (*increasing returns*), segundo a qual probabilidade de prosseguir na trajetória estabelecida aumenta conforme o movimento para dentro dela, uma vez que os benefícios relativos auferidos pela atividade corrente aumentam com o tempo, se comparados com outras opções possíveis, porém inéditas. Essa afirmação se baseia na existência de processos de auto-reforço (self-inforcement) ou de retroalimentação positiva, que fortaleceriam a trajetória original ao longo do tempo¹³¹.

Os estudos de economia da tecnologia revelaram um terreno fértil para a exploração das condições que conduziriam aos retornos crescentes. A análise de Arthur (1994) dos processos de retroalimentação positiva neste campo explicou porque uma tecnologia particular pode conquistar vantagens sobre os seus competidores sem necessariamente ser a alternativa mais eficiente em longo prazo. Como argumento, o fato de que uma vez obtida a vantagem inicial, os efeitos de retroalimentação positiva sobre a tecnologia originalmente adotada excluem seus competidores¹³².

Segundo Arthur (1994), as configurações tecnológicas que geram retornos crescentes apresentam 4 características:

- 1) Alta escala: quando investimentos ou custos fixos são muito elevados, a tendência é que os atores permaneçam com a opção tecnológica ou organizacional inicial, fechando a possibilidade de alternativas;
- 2) Efeitos de aprendizagem: os conhecimentos acumulados na operação de sistemas complexos produzem retornos crescentes pelo uso continuado;
- 3) Efeitos da coordenação: o retorno ocorre quando os benefícios específicos obtidos em uma atividade se vinculam a adoção de uma mesma rede de infraestrutura tecnológica ou organizacional. A disponibilidade de uma infraestrutura incentiva que os novos investimentos sejam conectados a ela.
- 4) Adaptação de expectativas: os atores adaptam as suas escolhas concentrando nas opções que podem dar mais certo.

A utilização das categoriais dos retornos crescentes atingiu um grande leque de

¹³¹ PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey, Princeton, University press, 2004.

¹³² ARTHUR, B. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

fenômenos econômicos, mas sua aplicação ao campo da análise institucional foi a que gerou implicações mais relevantes na compreensão de fenômenos sociais. No contexto de interdependência social complexa, o desenvolvimento de novas instituições frequentemente guardam altos custos de implantação, aprendizagem e coordenação, assim como incerteza de sucesso, ao passo que instituições já estabelecidas geram poderosos indutores que reforçam sua estabilidade e desenvolvimento¹³³. North (1990) enfatiza ainda que não só as instituições estão sujeitas a esses feedbacks, mas também todos os arranjos institucionais complementares a elas, isto é, toda a rede interdependente ligada a uma matriz institucional. Para o autor, uma vez instituídas, elas são difíceis de mudar¹³⁴.

Ao analisar as razões que explicariam as diferenças de desempenho econômico entre os países, North (1990) destacou o peso das instituições nesse resultado. Para tanto, conceituou instituições como organizações ou mecanismos que diminuem os custos de transação, aumentando assim a informação dos atores. Segundo o autor, as instituições, positivas ou negativas para o sistema de mercado, moldam o comportamento dos atores e adquirem estabilidade ao longo do tempo, o que as faz conservar sua estrutura normativa. Isso torna qualquer mudança dependente da estrutura pré-estabelecida e faz com que ela ocorra de modo incremental, a não ser em períodos revolucionários, que seriam considerados momentos críticos¹³⁵. A importância dos estudos de North para as ciências sociais reside no reconhecimento do papel central que a path dependency exerce na explicação dos padrões de emergência, permanência e mudanças institucionais de um país.

Ao especificar os aspectos que geram feedbacks positivos no campo da análise política, Pierson (2004) levanta a importância desse conceito para se entender as fontes da estabilidade e das mudanças políticas. Argumenta que há razões suficientes para afirmar que os processos políticos, assim como os econômicos, são frequentemente marcados pela dinâmica dos retornos crescentes¹³⁶. Estes retornos tornam as políticas, nas sociedades modernas, extraordinariamente duráveis. Os arranjos abrangentes dessas políticas configuram e moldam os incentivos e os recursos dos atores sociais.

¹³³ PIERSON, 2004. Op. Cit., p. 26

¹³⁴ NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ PIERSON, 2004. Op. Cit, p. 40.

Pierson (2004) identifica duas possíveis fontes de dependência de trajetória na dinâmica das políticas públicas e nos padrões de compreensão do campo social. Primeiro, a alocação de autoridade política em atores específicos é uma fonte chave de retroalimentação positiva. Para ele, quando alguns atores estão em posição de impor regras a outros, o emprego deste poder reforça a posição de poder inicial. Quando o poder político e social é frequentemente usado para reforçar e consolidar a vantagem política inicialmente conquistada, a alimentação dessa vantagem transforma a situação de um conflito relativamente balanceado em um de grande desigualdade. Arranjos políticos em que um grupo de atores impõe suas preferências sobre outros grupos através de um confronto aberto podem se transformar com o tempo em arranjos em que as relações de poder se tornam tão desiguais que as reações antecipadas, o controle de agenda e a manipulação ideológica tornam o conflito desnecessário. O reforço histórico desse processo pode simultaneamente aumentar as assimetrias de poder e, paradoxalmente, deixá-las menos visíveis¹³⁷.

O segundo aspecto destacado por Pierson diz respeito às interpretações sociais de ambientes complexos como a política por atores que operam num contexto social de alta opacidade. Fortemente influenciados pelo modo como interpretam a realidade, tais atores desenvolvem entendimentos sociais que são passíveis de retroalimentação positiva, uma vez que o desenvolvimento de novas interpretações envolvem alto custo de iniciação e aprendizagem e as identidades e interesses são tanto aprendidos, quanto sustentados, pelas interações sociais construídas historicamente. O entendimento dos sistemas sociais liga-se a padrões culturais compartilhados pela coletividade, com uma fonte de relativa inércia social. Dessa forma, o desenvolvimento de normas e/ou padrões de apropriação cognitiva constitui um processo de autoreforço coletivo, que atinge as visões de mundo e suas ideologias. Por isso, Pierson afirma que, uma vez estabelecidas, as interpretações políticas tendem a persistir independente das ideologias e da orientação de grupos ou partidos políticos¹³⁸.

Pierson (2004) esclarece ainda que os antídotos de mercado utilizados para a reversão da dependência de trajetória na economia não se aplicam à política. Na economia, o mecanismo de competição faz com que, numa sociedade de mercado, as instituições mais eficientes tendam a suplantar menos eficientes. O mecanismo de aprendizagem faz com que as empresas aprendam com seus erros e os de outros e

¹³⁷ Ibidem, p. 37.

¹³⁸ Ibidem, pp. 38-39

corrijam a rota escolhida. Segundo o autor, isso não funciona na política, pois a adoção inicial de uma trajetória reforça o seu próprio curso, que se mantém mesmo quando ela não é a mais eficiente. No caso da aprendizagem, a mudança de rota na política enfrenta ainda dois obstáculos: os horizontes de curto prazo dos atores políticos, que se orientam pela lógica eleitoral dos ganhos políticos, e o forte status quo associado às decisões governamentais sobre políticas e instituições, que são desenhadas de forma a dificultar sua reversão, tanto por causa da concorrência política quanto para vincular os políticos presentes e os do futuro. Segundo o autor, esses obstáculos só tornam os efeitos da dependência mais intensos na política e os seus legados ainda mais difíceis de reverter¹³⁹.

3.2) A DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA NO SETOR DE SANEAMENTO

A análise da evolução recente da política de saneamento indica a presença de um legado político e institucional, que remonta à criação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) pelo governo federal em 1970. Com ele, o governo objetivava expandir o acesso ao saneamento nas regiões industriais do país, que sofriam um considerável aumento demográfico em razão das atividades econômicas desenvolvidas. O FGTS foi o principal recurso federal utilizado para este fim.

A opção pela empresa estatal para a exploração dos serviços se deu em razão de seu caráter de monopólio natural. O monopólio natural se caracteriza por atividades em que a concorrência de mercado gera ineficiência produtiva do ponto de vista econômico, por conta dos efeitos da economia de escala. A economia de escala permite que a adição de uma unidade de custo de produção diminua conforme o aumento da produção, o que justificaria a presença de um produtor único. Na presença dele, caberia ao governo garantir que o prestador não utilize o poder monopolista para gerar lucros excessivos ou restringir a qualidade e a quantidade dos serviços providos. Por isso, serviços com características de monopólio natural, como o saneamento, são normalmente providos ou fortemente regulados pelo Estado.

Nesse sentido, o Planasa incentivou a criação de 27 companhias estaduais, juridicamente constituídas como sociedades de economia mista. Essas companhias assumiriam os elevados investimentos e custos fixos pertinentes à instalação e

¹³⁹ Idem.

operação dos sistemas urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como recrutariam e formariam a mão-de-obra qualificada que, doravante, se tornaria a principal responsável pelas opções tecnológicas do setor.

A sustentação econômica dessas empresas seria realizada por via tarifária, com base no mecanismo financeiro dos subsídios cruzados. Por esse mecanismo, extratos populacionais mais ricos subsidiariam a expansão dos serviços para os extratos mais pobres, via tarifação diferenciada. Para contemplar os municípios pobres, a saída encontrada foi a estadualização da prestação, até então de titularidade municipal.

Para obter a adesão dos municípios, titulares do serviço, o governo federal vinculou o acesso aos principais recursos do setor à concessão dos direitos de exploração para as companhias estaduais. Somente municípios ricos puderam resistir a essa pressão, por contarem com recursos próprios. A centralização do poder na União e conseqüente enfraquecimento dos governos subnacionais minou a capacidade de reação dos municípios, que se tornariam doravante, em termos políticos, os entes mais afetados pelo autoritarismo no Brasil¹⁴⁰.

Ademais, a gestão desses recursos pelas companhias estaduais assegurou-lhes amplo poder sobre sua alocação, tornando-as inteiramente responsáveis pela definição de prioridades, tecnologias e estratégias de expansão. Esse foi o início de uma relação autoritária entre estados e municípios neste setor, na qual o acesso aos serviços de saneamento pelos últimos passaria pela submissão à política setorial dos primeiros.

Essa configuração explicaria em grande parte porque as companhias estaduais se tornaram o principal modelo institucional de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Elas reuniam várias características que alimentariam a sua permanência. Em nível econômico, estavam lidando com serviços típicos de monopólio natural. Em nível tecnológico, elas operavam serviços de alta escala, com altos efeitos de aprendizagem, coordenação e adaptação. Em nível político, por sua vez, elas contavam com uma forte alocação de poder nos estados, que consolidou e generalizou uma cultura de prestação por este nível de governo. Como veremos adiante, essa situação não se alterou com a redemocratização e nem mesmo com o esgotamento do Planasa na década de 1980.

¹⁴⁰ DRAIBE, S.M. Welfare State no Brasil. Características e Perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS, 1989.

A Constituição de 1988 revigorou o papel dos municípios no pacto federativo, confirmando sua titularidade sobre a prestação de serviços urbanos de interesse local. Num contexto de vencimento dos contratos firmados à época do Planasa, isso impulsionou a retomada dos serviços de saneamento por parte de alguns municípios insatisfeitos com a atuação das empresas estaduais. Em 1984, eles se uniram na Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE). Fundada com o objetivo de fortalecer a capacidade técnica, administrativa e financeira dos serviços municipais de saneamento, ela se tornou uma grande porta-voz dos interesses municipalistas do saneamento.

A reação dos estados às iniciativas municipalistas, no entanto, foi vigorosa e recrudescer a histórica rivalidade entre municipalistas e estadualistas. Em 1985, as empresas estaduais fundaram a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE) com o objetivo de defender os seus interesses e organizar a sua ação política diante do desmonte do Planasa. Reunindo 25 das 26 empresas hoje atuantes no país, a AESBE é considerada desde então o principal órgão de representação e interlocução desse grupo, atuando ativamente na definição da agenda setorial do país.

Nos anos 1990, a acirrada disputa pela titularidade sobre a prestação levou alguns municípios e estados à Justiça, mais especificamente à Corte Constitucional (STF). Nela tramitam ações questionando a constitucionalidade de leis estaduais que vinculam a prestação dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas à competência estadual. A delegação de decisões setoriais dessa importância à Corte Constitucional do país revela que a ferida da decisão autoritária ainda não foi fechada, assim como o alto nível de dissenso entre os grupos de interesse do setor a respeito de seu arranjo institucional.

Nessa década, as iniciativas do governo federal, por sua vez, concentraram-se na liberalização da prestação desses serviços (BRASIL, PLS 266/96 e PL 4147/01), em atendimento aos compromissos formalizados com o FMI em 1999¹⁴¹. Para tanto, incentivou os governadores de Estado a venderem suas empresas como forma de recuperação financeira. Apesar da concordância de alguns governadores, as privatizações não foram adiante, devido principalmente, dentre outros fatores, à

¹⁴¹ BRASIL/FMI, 1999. Op. Cit.

mobilização de grupos com interesses diretos e indiretos na regulação do setor, como visto no capítulo anterior.

A aglutinação desses grupos para vetar essa iniciativa se deu em torno da defesa da governança estatal vertical para o setor, prevalecente no Brasil desde a criação do Planasa. Os principais beneficiários diretos dessa governança eram os atores diretamente ligados às atividades das empresas estaduais de saneamento: Executivo estadual, secretários de governo, dirigentes, funcionários e fornecedores conveniados.

O veto foi conduzido principalmente por grupos municipalistas, unidos sob a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA). A liderança de grupos municipalistas poderia soar estranho, não fosse pelo fato de a proposta do governo prever como condição para a privatização a estadualização da titularidade: isso faria os municípios perderem totalmente a competência sobre a prestação desses serviços, eliminando o seu poder de intervenção e decisão sobre a delegação dos mesmos. Nesse momento, uma precária aliança se formou entre municipalistas e estadualistas para evitar a privatização. Em nome da governança estatal, tais grupos estancaram sua divergência quanto à titularidade da prestação, já transferida para outra arena decisória (STF), e conseguiram derrubar a principal inovação política proposta por aquele governo para o setor: a privatização da prestação desses serviços.

Apesar da liderança dos grupos municipalistas sobre o processo de veto à privatização, não se observou, por outro lado, o avanço considerável da municipalização da prestação dos serviços de saneamento no país. As companhias estaduais continuariam sendo as principais responsáveis pela operação do arcabouço físico e institucional herdado do Planasa, que ainda hoje predomina na prestação dos serviços de água e esgotamento no país.

Para se ter uma idéia, em 2007, ano em que foi aprovada a Lei do Saneamento, 26 das 27 empresas estaduais de saneamento originalmente criadas nos anos 1970 abasteceram com água mais de 73% dos municípios brasileiros e coletaram o esgoto de aproximadamente 18% deles (SNIS, 2007). Nos municípios pobres, elas responderam pelo acesso de mais de 90% deles aos serviços¹⁴². Embora possamos considerar baixo o índice de coleta, é importante destacar que ele representa metade

¹⁴² VALOR ECONÔMICO. Edição especial. Análise setorial: saneamento básico, 2009, p. 40

do que foi coletado no Brasil nesse ano. Isso reforça o importante papel que elas exercem nesse setor, tanto no abastecimento de água quanto no esgotamento sanitário.

3.3) A FRENTE NO GOVERNO E O VETO DOS BENEFICIÁRIOS DIRETOS DA POLITICA DE SANEAMENTO.

A emergência do governo Lula em 2003 se deu num contexto em que a privatização já não constituía mais uma ameaça, nem mesmo uma necessidade para o equilíbrio das contas públicas e sinalização ao mercado financeiro. Primeiramente, porque o ajuste fiscal já havia sido efetuado com a privatização parcial de outros setores estaduais como o bancário e o de telecomunicações, junto a outras medidas de contenção das finanças estaduais. As empresas estaduais de saneamento que não abriram o capital continuaram a operar, como de costume, em caixa único com os orçamentos dos Executivos dos Estados, detendo considerável importância na negociação política de cargos e funções entre políticos com atuação estadual. E, segundo, porque a coalizão partidária vencedora no governo baseou sua campanha eleitoral na defesa do Estado provedor e de seu reaparelhamento no Brasil.

Os grupos que vetaram a privatização do saneamento no governo anterior serviram de forte base de apoio para a eleição do novo governo e isso se refletiu na alocação de seus mais importantes dirigentes em postos-chave no interior do setor no governo. Muitos integrantes da FNSA foram nomeados pela administração federal em diferentes ministérios. Para a secretaria de saneamento ambiental, em especial, foi nomeado o engenheiro Abelardo Oliveira Filho, presidente da FNSA até 2002. A expectativa era que, uma vez no governo, declaradamente contrário à privatização, esses atores teriam a chance de desobstruir os caminhos que tornariam possível a edição de um marco regulatório que viabilizasse uma gestão democrática e universalizante do saneamento. O setor de saneamento iniciou, então, em nível federal, um intenso processo de reestruturação institucional.

Em atendimento a uma histórica reivindicação dos movimentos sociais ligados às questões urbanas, o Executivo criou em 2003 o Ministério das Cidades. Com a proposta de integrar as políticas ligadas ao desenvolvimento urbano, este órgão se tornou o responsável pelas políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. O primeiro passo do governo foi a criação de um GTI

(Grupo de Trabalho Interministerial), cujo objetivo era elaborar, através de um Projeto de Lei, o novo marco regulatório para o saneamento no Brasil.

Para tanto, foram instituídas diversas instâncias de consulta e participação popular. Participaram desse processo 320 mil pessoas, através de 3.457 conferências municipais, 27 conferências estaduais e no Distrito Federal, assim como na Conferência Nacional das Cidades de 2003¹⁴³. Nesta última, foram aprovados os princípios e as diretrizes para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano e criado o Conselho das Cidades. No caso do saneamento, determinou-se como princípio que tais serviços seriam, por definição, públicos e prestados sob o regime de monopólios, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, as condições de vida da população urbana e rural, a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento da economia¹⁴⁴. As diretrizes aprovadas foram as seguintes: articulação intersetorial, participação social, respeito à diversidade urbana, regional e cultural e implementação de estrutura institucional, políticas de desenvolvimento e capacitação técnico-institucional e políticas abrangentes e massivas voltadas para a universalização¹⁴⁵.

Em meio às reuniões do Grupo, foram realizados ainda, com o apoio das entidades da Frente, 10 seminários regionais e um nacional para o aprimoramento do Projeto. Uma vez finalizado, o marco regulatório foi submetido a uma consulta pública (via internet) e à aprovação dos Conselhos Nacionais de Saúde e das Cidades. Tendo sido aprovado nessas instâncias, o PL 5296/05 foi encaminhado pela Casa Civil da Presidência à câmara dos Deputados. Considerada uma proposta bastante inovadora, sua agenda incluía: o favorecimento da titularidade municipal sobre os serviços de interesse local (art. 2, IX, letra c), uma concepção abrangente de saneamento (art. 2, I e IV) – que incluía, para além do abastecimento de água e esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos – e a criação de um Sistema Nacional de Saneamento (SISNASA), que subordinaria a ação dos prestadores a normas e princípios federais, prevendo ainda a criação de agências reguladoras e de instrumentos políticos de gestão como planos municipais e estaduais de saneamento (arts. 38 a 48).

O projeto reconhecia também o direito dos usuários (art.6, XXII; art. 7º, §§ 1º e

¹⁴³ BRASIL, 2005. PL 5296/2005- Justificativa.

¹⁴⁴ BRASIL/Ministério das Cidades, BRASIL. Ministério das Cidades. *Resoluções da I Conferência das Cidades*, 23 a 26 de Outubro de 2003.

¹⁴⁵ Idem.

3º; art. 8º, § 1º; art. 9º, Parágrafo Único; art. 14, § 1º; arts 19 e 21; art. 21, § 2º; arts. 25 a 36) e previa a instituição de fundos municipais e estaduais, ao invés de subsídios cruzados, para a universalização do acesso (arts. 29, § 1º, e 30, § 1º) e de mecanismos de efetivo controle social, que incluíam a realização de audiências públicas para o debate de importantes questões do setor e a criação de órgãos colegiados bastante participativos na política de saneamento¹⁴⁶, entre outros (art. 2, XIII e XXV; art. 6, XIV; arts. 14, § 2º, 50, § 1º; arts. 19 e 22, **caput**, II; arts. 44 ao 48; arts. 24, **caput**, IV, e 69; art. 27; art. 34, § 6º).

Na câmara, o projeto foi apensado a outros cinco Projetos de Lei sobre o tema¹⁴⁷ e foi alvo único das 862 emendas apresentadas, isto é, quase quatro vezes mais do que o PL 4147/01 de FHC. Segundo a FNSA, as emendas pretendiam uma completa modificação da proposta governista, com o objetivo de atender às demandas estadualistas, de natureza pública e privada¹⁴⁸. O artigo de definições (art. 2º.), em que se encontrava a questão da titularidade, foi o maior alvo de emendas (63). Numa verdadeira queda de braço, governo e opositores não chegavam ao consenso. A Frente, que antes unificara municipalistas e estadualistas na luta contra a privatização, teve que assumir de vez a defesa intransigente do municipalismo, apoiada pelos serviços municipais e associações de Prefeitos¹⁴⁹.

Enquanto a disputa se desenvolvia na Câmara dos Deputados, outro Projeto de Lei conquistava espaço no Senado, numa movimentação bastante rápida e organizada. Formulado pelo Fórum dos Secretários Estaduais de Saneamento e pela AESBE, o PLS 155/05 foi aprovado por unanimidade em duas comissões e tramitava em fase terminativa na comissão de infra-estrutura. Seu conteúdo contemplava questões tipicamente vinculadas às atividades e demandas dessas empresas. Nesse sentido, restringia a abrangência dos serviços de saneamento ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, protegia o investimento já realizado pelas prestadoras – minimizando a incerteza jurídica diante da lide em torno da titularidade – e

¹⁴⁶ Na Lei 5296/05, a redação empregada para o estabelecimento de competências dos órgãos colegiados de controle social atribui a estes importante papel na formulação, implementação e fiscalização dos serviços, não deixando claro se eles são consultivos ou deliberativos (Cf. art. 2, XVIII). Isso foi interpretado pelos grupos de interesse como uma estratégia do governo para fortalecer tais instâncias, tornando-as mais ativas e participativas possível (BRASIL. PL 1144/03 e apensos. Relatório de Julio Lopes, 2006).

¹⁴⁷ PL 1172/03, PL 1144/05, PL 2627/03, PL 4092/04 e PL 5578/05

¹⁴⁸ FNSA, 2005 a; 2006 a, d.

¹⁴⁹ FNSA, 2005 a; 2006 a, b

estimulava a rentabilidade econômica da prestação. Não previa, em contrapartida, medidas de efetiva proteção ao consumidor, nem instrumentos de controle social, permitindo inclusive que os planos de saneamento pudessem ser elaborados pelas próprias prestadoras do serviço. Além disso, não tocava na questão do financiamento e nem na criação de um Sistema Nacional voltado para o setor (BRASIL, PLS 155/05).

Como podemos ver, esse projeto contrariava a maior parte dos pontos centrais da proposta do governo. No entanto, sua tramitação encontrava-se mais avançada que o PL 5296/05. Diante disso, por pressão da Frente, foi criada uma Comissão Mista de deputados e senadores para a análise e fusão dos dois projetos de lei¹⁵⁰. Pontos como a abrangência dos serviços, a titularidade sobre os mesmos, a criação de um sistema nacional de saneamento, o financiamento da expansão e o papel dos órgãos colegiados de controle social, entre outros, alimentavam o dissenso entre os atores do setor, especialmente entre os grupos municipalistas e estadualistas¹⁵¹.

A precária aliança que outrora uniu esses grupos contra a privatização até 2002 se esgotou completamente num cenário em que a governança estatal não era mais objeto de contestação das iniciativas do Executivo Federal. Dessa forma, suas históricas divergências, antes reprimidas em nome da luta contra a privatização, deram espaço a uma queda de braço que revelava, entre outros aspectos, os conflitos federativos no Brasil. Na polarização do conflito, movimentos sociais se aproximaram da Frente e dos municipalistas e as empresas privadas ligadas ao setor aos grupos estadualistas.

O Quadro F descreve a posição de tais grupos de interesse em relação aos principais pontos de inovação institucional propostos para o setor:

¹⁵⁰ FNSA, 2006 d.

¹⁵¹ BRASIL, 2006. Relatório e Substitutivo do Deputado Federal Julio Lopes ao PL 1144/03 e apensos, pp.33-34; FNSA, 2005 a, b; 2006 a,b.

Quadro F: Principais pontos de divergência entre as agendas municipalistas e estadualistas, envolvidos na votação da Lei do Saneamento:

QUESTÕES EM DISPUTA	AGENDA ESTADUALISTA	AGENDA MUNICIPALISTA
Titularidade	Estadual, nas Regiões Metropolitanas	Municipal
Abrangência dos serviços	Água e Esgoto	Água, esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos
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: Brasil. Câmara dos Deputados. PL 1144/05 e apensos. Relatório e Substitutivo do Dep. Julio Lopes. Elaboração dos autores.

A maioria esmagadora de parlamentares da Comissão Mista não apoiava a Frente, o que a colocou numa difícil situação política. Diante desse cenário, a Frente pressionou o governo na Câmara e os Ministérios contra o PLS 155/05¹⁵². Após muita negociação e a obtenção de algum grau de consenso entre as partes, o substitutivo do relator Julio Lopes (PP/RJ) foi aprovado na Comissão Mista e, em seguida, no Senado. Sob o nome de PLS 219/06, o projeto seguiu para a Câmara dos Deputados para ser submetido ao plenário em regime especial de tramitação, ainda naquela legislatura. O texto apresentado referiu-se apenas à Política Nacional, transferindo para a arena da regulamentação a disputa sobre os pontos polêmicos que não encontraram conciliação para a edição da Lei.

Renomeado de PL 7361/06, o projeto foi finalmente aprovado em Dezembro de 2006, pouco mais de um ano depois de ser apresentado. Encaminhado para a sanção presidencial, esta ocorreu no dia 05 de Janeiro de 2007, com alguns vetos, já sob o segundo mandato.

3.4) A EDIÇÃO DA LEI E OS BENEFICIÁRIOS DO VETO À INOVAÇÃO

A construção do “consenso possível” foi o principal desafio da nova Lei. Diante da força dos grupos estadualistas, a Frente e os municipalistas tiveram que ceder até mesmo em suas principais bandeiras, para não serem completamente esmagados. O

¹⁵² FNSA, 2005 b; 2006 a,b,d.

quadro G mostra as principais demandas contempladas pela nova Lei, segundo as questões de divergência e o grupo vencedor:

Quadro G: Propostas do governo contempladas ou vetadas na Lei do Saneamento e seus beneficiários, segundo os principais pontos de divergência entre municipalistas e estadualistas:

PROPOSTA ORIGINAL DO GOVERNO (PL 5296/03)	LEI APROVADA (Lei 11.445/07)	PRINCIPAL BENEFICIÁRIO
Favorecimento da titularidade municipal	Indefinida, à espera do STF.	Estadualistas
Concepção abrangente dos serviços de saneamento	Aprovada	Municipalistas e Estadualistas
Criação do SISNASA	Vetado	Estadualista
Financiamento da expansão por Fundos federativos	Vetado	Estadualista
Valorização dos órgãos colegiados de controle social	Vetado	Estadualista

Fontes: Brasil, PL 5296/03 e Lei 11.445/07. Elaboração dos autores.

Na nova lei, a concepção abrangente dos serviços de saneamento defendida pelos municipalistas foi preservada (Lei 11445/07, art.3, I), em troca da omissão em relação à titularidade sobre os mesmos, a ser arbitrada posteriormente pelo STF. Com relação à vitória desta concepção, é preciso destacar, no entanto, que, apesar de inicialmente ter se configurado como uma questão de divergência entre grupos municipalistas e estadualistas, ela não afetaria a posição estabelecida das empresas estaduais. Isso porque os serviços de drenagem de águas pluviais e de resíduos sólidos são tradicionalmente providos pelos municípios, não atingindo assim as atividades daquelas empresas.

Os grupos estadualistas derrubaram também a criação do SISNASA, que condicionaria o acesso aos recursos da União para o setor à subordinação dos prestadores e entes federados a princípios, critérios e decisões do Ministério das Cidades e de uma série de órgãos colegiados de âmbito federal (Conferencia Nacional e Conselho das Cidades), estadual (conferencias e conselhos estaduais das Cidades) e municipal (Conferencias e Conselhos da Cidade). Este era um ponto de veto para os grupos estadualistas, pois representava a vinculação dos prestadores aos princípios e decisões de uma Política Nacional de Saneamento instituídos pelo governo federal,

por eles interpretada como um ataque à autonomia federativa. As divergências intransponíveis acerca desse assunto, de como deveria se organizar o sistema, fez com que ambos os grupos abandonassem essa discussão em favor da edição da lei, postergando o conflito.

A proposta municipalista de substituição do mecanismo de subsídios cruzados por meio de tarifas regionais pela implementação de fundos federativos para o financiamento da universalização em municípios deficitários também foi derrotada. Segundo os grupos estadualistas, tal substituição inviabilizaria a prestação regionalizada dos serviços. Os subsídios cruzados então permaneceram e a implantação desses fundos tornou-se facultativa, ao invés de obrigatória, como propunha o governo (Lei 11445/07, art. 13).

Por fim, os grupos estadualistas conseguiram ainda reduzir o escopo da proteção dedicada ao usuário e eliminar da Lei os órgãos colegiados propostos originalmente pelo governo para o controle social em todos os níveis federativos, tornando facultativa e estritamente consultiva a sua participação nesta função (Lei 11445/07, Art. 47).

Como pudemos ver, a inovação política proposta pela equipe do governo para o saneamento alteraria o modelo de prestação dominante no Brasil, instituído e consolidado pelo Planasa desde os anos 1970. A valorização do papel dos municípios, a visão abrangente dos serviços, a instituição de fundos de universalização, de um Sistema Nacional de Saneamento e o fortalecimento de instâncias de controle social desafiavam o papel dominante das empresas estaduais sobre a prestação e a gestão desses serviços, tradicionalmente restritos ao abastecimento de água e coleta de esgoto e por décadas administrados sem a interferência de outras instâncias federativas e nem controle social sobre suas atividades.

A atuação da Frente em defesa da proposta do governo obteve a inclusão de inovações na lei que provavelmente teriam sido descartadas, caso ela não tivesse pressionado. Esse foi o caso da concepção abrangente dos serviços, da proteção ao usuário, da obrigatoriedade de instrumentos de planejamento (planos municipais e estaduais de saneamento) e regulação para o setor, da previsão, mesmo que facultativa, dos fundos de universalização e das instâncias de controle social, ainda que consultivas, entre outras questões¹⁵³. Dessa forma, é preciso destacar a grande

¹⁵³ FNSA, 2006 c, d.

importância de sua atuação política, pois foi ela que garantiu a inserção dessas inovações setoriais no marco regulatório.

Apesar disso, é inegável, porém, que os maiores vencedores na barganha foram os grupos estadualistas do saneamento. Esses grupos, estabelecidos historicamente a partir da estrutura do Planasa, conseguiram garantir a permanência do arranjo institucional básico de prestação instituída por esse plano.

Quadro H: Principais continuidades da Lei do Saneamento em relação ao Planasa.

QUESTÕES	PLANASA	LEI 11445/07
Titularidade	Municipal, porém concedida autoritariamente aos estados.	Indefinida, à espera do STF.
Financiamento da universalização	Subsídio cruzado	Subsídio cruzado e, de forma opcional, fundos federativos.
Controle social	Inexistente	Órgãos colegiados facultativos e consultivos

Fonte: BRASIL, Lei 11.445/07. Elaboração dos autores.

Com a indefinição da titularidade na lei, as empresas estaduais conseguiram prolongar sua predominância na prestação dos serviços de saneamento à espera do STF, o que faz aumentar os custos – políticos e judiciais – para os municípios que decidam rescindir seus contratos com os Estados. A previsão de que os investimentos das empresas estaduais fossem ressarcidos através de créditos a serem recuperados por meio da exploração dos próprios serviços de saneamento ou por dedução no pagamento de CONFINS e PIS/PASEP, no entanto, foi vetado pelo Presidente da República, em atendimento aos Ministérios da Fazenda e do Trabalho e Emprego.

O veto ao SISNASA também contemplou a demanda estadualista de não se subordinar politicamente aos princípios, órgãos e instâncias federativas para o acesso aos recursos federais do setor. Com isso, as prestadoras estaduais mantiveram a autonomia para decidir que princípios seguiriam para a prestação e expansão dos serviços sem afetar o seu acesso aos recursos federais para o setor.

Outro ponto de vitória dos grupos estadualistas sobre os municipalistas foi a manutenção do mecanismo de subsídios cruzados e a não obrigatoriedade dos fundos para a universalização. A criação dos fundos retiraria das prestadoras a autonomia e o controle sobre a alocação de tais recursos, transferindo tal decisão para uma arena política ligada ao titular e disputada por mais atores sociais. A manutenção desse

poder de decisão sobre tais recursos preservou e reforçou o modelo historicamente praticado pelas empresas estaduais no que tange à expansão dos serviços.

Além disso, a redução do escopo de proteção aos usuários e a precarização do papel dos órgãos colegiados de controle social impediram que se instituisse um controle social mais efetivo sobre as ações e decisões dessas empresas, evitando assim a interferência externa sobre a prestação, especialmente por parte dos usuários.

CONSIDERAÇÕES

A aplicação do conceito de dependência de trajetória para descrever a política de saneamento permite analisar o padrão de resiliência do setor às inovações propostas nos últimos anos. A instituição do Planasa em 1970 e sua consolidação nas duas décadas seguintes geraram no setor de saneamento os retornos positivos identificados no campo da análise política para explicar o reforço de trajetórias setoriais.

O Planasa foi instituído para regular no setor de saneamento a operação de serviços com alta economia de escala, gerando efeitos de aprendizagem, coordenação e adaptação, que seriam poderosos reforços econômicos e tecnológicos para a estrutura montada. Além disso, criou instituições e aparatos institucionais formais para assegurar o provimento por pelo menos vinte anos. Tanto as instituições formais, quanto essa política pública, em especial, colocaram extensos constrangimentos legalmente fundamentados ao comportamento político dos atores do setor, moldando seus incentivos e recursos por décadas. Sendo o comportamento dos atores baseado nas instituições e políticas existentes, a reversão do curso da escolha inicial implicaria altos custos de rompimento, alimentando assim mais uma fonte de retorno positivo da política setorial.

O processo de estadualização da prestação dos serviços por meio das companhias estaduais nos anos 1970 instituiu uma relação política autoritária entre municípios e estados, colocando os segundos na posição de impor regras aos primeiros a partir de então. A consolidação do poder estadual sobre o setor gerou uma nova fonte de reforço para a política em questão. Para Pierson (2004), o uso contínuo deste poder para reforçar e consolidar a vantagem política inicialmente conquistada transforma a situação de um conflito relativamente balanceado em um de grande

desigualdade, com altos custos de reversão¹⁵⁴. No saneamento, o rompimento dos municípios com a lógica subordinação estadual implicaria altos custos transacionais de reversão, em caso de retomada dos ativos dessas empresas, tendo em vista os grandes aportes de investimento exigido nessa atividade.

Os principais beneficiários dessa autoridade política – as empresas e órgãos governamentais estaduais – não enfrentam ainda, a exemplo de grupos maiores, como os municipais, o dilema da ação coletiva¹⁵⁵. Isso reforça de forma considerável as chances de sucesso de sua atuação em defesa dos seus interesses. O pequeno número de empresas integrantes da AESBE, bem como a posição de poder ocupada por elas, facilita a organização e a mobilização coletiva, obrigando-as a incorrer coletivamente nos custos da ação política, evitando assim o efeito carona que atinge grupos maiores. Isso pôde ser percebido na rápida tramitação do PLS 155/05, assim como nas demais iniciativas políticas desse grupo durante o período.

Por fim, no arranjo protagonizado pelas empresas estaduais, as concepções políticas e sociais que orientaram a provisão do saneamento se basearam no reconhecimento deste como um bem privado, condicionado historicamente à provisão por meio de empresas públicas rentáveis via tarifação, ponto que é sempre recuperado nas discussões entre os atores do setor.

A análise dos retornos colocados acima permite concluir que a combinação dos reforços instituídos pelo Planasa nos anos 1970 consolidou nas décadas seguintes uma trajetória de difícil reversão no setor de saneamento. Caracterizada pela provisão baseada na governança estatal vertical e na lógica de captação direta de receita, essa trajetória elegeu as empresas estaduais como beneficiárias diretas do regime de regulação setorial. Unidas aos governos e a outros setores da cadeia produtiva do setor, elas formaram o grupo “estadualista”, assim denominado por defenderem a predominância estadual na prestação de tais serviços. Nesse sentido, questões como a titularidade municipal, a instituição de fundos federativos para a universalização, o fortalecimento de órgãos colegiados de controle social e, principalmente, o sistema nacional de saneamento, entre outros, tornaram-se críticas para a agenda desse grupo, justamente porque ameaçavam de forma incisiva a posição de dominância historicamente adquirida.

¹⁵⁴ PIERSON, 2004. Op. Cit., p. 37.

¹⁵⁵ OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

A resiliência estrutural do setor às inovações propostas por dois governos de orientação política distinta se materializou no adiamento da edição do marco regulatório, que alteraria o regime de regulação do saneamento, afetando assim a posição original de dominância desse grupo. Esse adiamento foi na verdade o resultado da ação política desse grupo, num esforço bem sucedido de prolongar sua posição dominante no setor. O veto dos municipalistas ao marco no governo FHC também só foi possível porque este não ameaçava a posição dominante do grupo estadualista; ao contrário, ao impedir a privatização dessas empresas, preservava a estrutura de governança estatal instituída no setor desde os anos 1970. Do mesmo modo, a edição do marco de 2007, ao custo de uma intensa disputa política no Congresso, só foi possível porque contemplou os pontos considerados essenciais para a agenda estadualista.

O reconhecimento da importância do marco regulatório para o desempenho setorial é recorrente na literatura sobre o assunto. Este estudo objetivou decifrar os mecanismos que impediram a sua edição por quase duas décadas, após duas grandes tentativas pelo Executivo Federal, em diferentes governos, além das diversas outras tentativas por via parlamentar. Concluímos que tal adiamento esteve ligado à ação política de grupos historicamente dominantes no setor. O quanto esta posição dominante afeta diretamente o desempenho setorial é um desafio para os futuros estudos sobre o assunto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as políticas sociais, a política de saneamento foi uma das que apresentaram pior desempenho nas duas últimas décadas. Esta tese tentou contribuir para a identificação dos obstáculos que favoreceram essa situação. A literatura sobre o tema apresentou diversos fatores que teriam contribuído para esse quadro dramático. No entanto, ao contrário da maior parte da literatura, que encara a política de saneamento como lócus estritamente sujeito a inputs e outputs, este estudo entende que ela é afetada por atores, interesses e instituições.

Entre os fatores mais destacados pela literatura, a edição de um novo marco regulatório foi unanimemente considerada essencial para dinamizar o desempenho setorial do saneamento no Brasil. Segundo os autores analisados, sua edição traria segurança aos investimentos justamente por definir precisamente as regras do jogo nesta atividade. Porém, esta tese considerou que o marco regulatório não apenas definiria as regras do jogo, como também estabeleceria os potenciais ganhadores e perdedores da nova política de saneamento. Ela inovou ao mostrar que a edição desse instrumento foi adiada pela luta política dos atores que direta e indiretamente arcaiam concentradamente com os custos das propostas de regulação realizadas pelo Executivo Federal para o setor.

Dentre os grupos de interesse presentes na arena decisória do saneamento, a tese mostrou que a Frente constituiu a força mais progressista. Sua agenda propunha as alterações mais significativas na estrutura e condução da política de saneamento no Brasil. O reconhecimento da titularidade municipal e a proposta da instituição de fundos federativos de universalização e mecanismos ativos de controle social propunham uma ruptura qualitativa no modelo de prestação predominante desde os anos 1970, calcado historicamente numa relação autoritária entre estados e municípios. Ademais, a defesa de uma política nacional, com a instituição de um efetivo sistema nacional de saneamento, levaria à ampliação do papel e controle da União sobre essa política, vinculando os prestadores às diretrizes e princípios de uma política nacional de saneamento. Isso levaria à superação da função meramente financiadora atribuída à União a partir da redemocratização, o que teria efeitos significativos sobre o arranjo federativo nesse setor a partir de então.

Como vimos, embora tais propostas representassem inovações bastante progressistas para o setor, elas não vingaram, nem mesmo quando a Frente esteve no governo. Isso porque nas duas propostas de regulação empreendidas os governos esbarraram na trajetória do setor, instituída pelo Planasa nos anos 1970. Essa trajetória

gerou poderosos mecanismos de auto-reforço que consolidaram historicamente a posição de dominância dos grupos estadualistas e suas instituições no setor. Como vimos, em ambas as propostas, por diversas razões, as inovações colocadas afetariam essa posição. Na primeira, basicamente pela ameaça da privatização, do fim dos subsídios cruzados e da subordinação dos prestadores à Agência Nacional de Águas, um órgão federal; na segunda, pela municipalização e subordinação a um sistema coordenado pela União através do Ministério das Cidades, o qual também previa o fim dos subsídios cruzados, a instituição de fundos federativos e amplo controle social.

Diante do acirramento da luta na arena legislativa e na iminência da troca de governo, a condição imposta pelos grupos dominantes para a aprovação do novo marco foi que ele, apesar de suas inovações, preservasse os pontos fundamentais que garantiriam a prevalência das companhias estaduais na prestação desses serviços. Nesse contexto, o consenso mínimo gerado levou a nova versão do marco, Lei 11445/07, a ser aprovada nos primeiros dias do ano de 2007, já sob novo mandato.

A análise dos pontos contemplados pela Lei indicou que a ação coletiva da Frente só conseguiu êxito no veto à primeira tentativa de regulação do Executivo Federal porque não ameaçou de forma central a posição de dominância dos grupos estadualistas. Da mesma forma, seu êxito parcial na aprovação da Lei se explica pela concessão aos pontos-chave para a governança estadual.

A nova Lei permaneceu sem regulamentação até meados de 2010. Esta lacuna enfraqueceu consideravelmente seu poder normativo durante todo esse período. Uma hipótese que poderia explicar essa situação é que o consenso mínimo gerado para a aprovação da Lei poderia ter transferido para a arena da regulamentação as questões pendentes entre os grupos de interesse. Como a trajetória afetou a regulamentação é outra questão que precisa ser investigada. Mas isso é tema para futuros estudos.

REFERÊNCIAS

1. FONTES CONSULTADAS

1.1) Legislação oficial:

BRASIL. *Projeto de Lei da Câmara n. 199 (1993)*. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, (1988). Art. 25, § 3º.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, (1988). Art. 30. Incisos I e V.

BRASIL. Lei 11445/07. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico (05/01/07).

BRASIL, Câmara dos Deputados. PL 5296/05. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a política nacional de saneamento básico (PNS). Autoria: Ministério das Cidades.

BRASIL. Câmara do Senado. PLS 155/05. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Autoria: Gerson Camatta (PSDB/ES).

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 7361/06. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Autoria: Comissão Especial mista de saneamento.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 1144/03 e apensos. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a política nacional de saneamento básico (PNS). Autoria: Maria do Carmo Lara. Relatório e Substitutivo do Deputado Federal Julio Lopes, 2006.

BRASIL. Câmara do Senado. PL 219/06. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Autoria: Comissão Especial mista de saneamento.

BRASIL. Câmara do Senado. *Projeto de Lei do Senado 266/96*. Autoria: Senador Jose Serra (PSDB/SP). “Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de serviços públicos de saneamento, e dá outras providências”.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4147/01*. Autoria: Executivo. “Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências”.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório para os Projetos de Lei 4147/01 e 2763/00*. Autoria: Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE), 30/08/2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Substitutivo para os Projetos de Lei 4147/01 e 2763/00*. Autoria: Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE), 30/08/2001. p. 16

BRASIL. Câmara dos deputados. “Frente fará intenso debate sobre saneamento básico”. *Agência de notícias da Câmara dos Deputados*. Brasília, 05/03/2001.

1.2) Documentos governamentais: memorandos, relatórios, diagnósticos, resoluções e pareceres:

FSESP: Fundação Serviço Especial de Saúde Pública. *Manual de Saneamento*. Volume I. Brasília: FIESP, 1981.

IBGE. *Censos demográficos*, 1970 e 1991.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (1995 a 2007).

BRASIL/FMI. *Memorando de Política econômica*, 08/03/1999. Disponível em <www.receita.fazenda.gov.br>

BRASIL. Ministério das Cidades. *O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil*. Brasília, 2003. Disponível em <www.cidades.gov.br>. (Acesso em Janeiro de 2008).

BRASIL/Ministério das Cidades/PMSS. *Estudo sobre a qualificação do deficit em saneamento básico e metas do milênio*. Disponível em <<http://www.snis.gov.br>>. (Acesso em Set/2008).

BRASIL. Ministério das Cidades. *Resoluções da I Conferencia da Cidades, 23 a 26 de Outubro de 2003*.

BRASIL/Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informação em Saneamento (SNIS). *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto, 2007*.

Banco Mundial (BIRD). *Regulação do Setor Saneamento no Brasil: Prioridades Imediatas*. Brasília: Banco Mundial, s.n., 1999. 14p.

1.3) Documentos da FNSA e entidades associadas:

ALEMGO. Ciclo de debates “Minas em defesa das águas”, 07/05/2001. Depoimento de Marcio Tadeu Pedrosa (Presidente da Seção Minas Gerais da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental). Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/eventos/Ciclo_Debates/politica_nacional_de_saneamento.a.sp>

ALEMGO. *Revista do Legislativo*. “Minas se une em defesa da água”, nº 31, 2001. Disponível em: <www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista31/assessoria31.pdf> p. 26.

FNSA. Manifesto de fundação, 1997

FNSA. Ata da reunião (minuta). Brasília/DF, 09/11/2000

FNSA, 2001a. Carta de apresentação do abaixo-assinado de repúdio ao PL 4147/01, 15/08/2001;

FNSA, 2001 b. Resumo de reunião na Câmara Federal, Brasília/DF, 23/08/2001;

FNSA, 2001c. “Cresce a luta contra a política de privatização do saneamento”. Material de divulgação, 12/09/2001;

FNSA, 2001 d. Oficina de Trabalho: Construindo a Unidade, realizada no Sintaema/SP, 27/09/2001;

FNSA, 2001 e. Resumo de reunião realizada no Espaço Cultural Jose Lins do rego, João Pessoa/PB, 18/09/2001;

FNSA, 2005 a. Resolução da FNSA sobre o PL 5296/05. Brasília, 22/06/05.

FNSA, 2005 b. Nota oficial sobre o PLS 155/05 do Senador Gerson Camata. Brasília, 22/06/05.

FNSA, 2006 a. Manifesto de repúdio.

FNSA, 2006 b. Manifesto aos deputados federais e senadores: “Por uma política de saneamento ambiental e democrática que respeite a cidadania e o pacto federativo: os problemas do relatório do Dep. Julio Lopes ao PL 1144/03 e demais projetos de saneamento ambiental avaliados pela Comissão Especial da CDU”.

FNSA, 2006 c. Avaliação do PLS 219/06.

FNSA, 2006 d. Avaliação do PL 7361/06.

FNSA, 2006 e. Memória da reunião FNSA, Rio de Janeiro, 18/05/2006.

FNSA, 2006 f. Ata da reunião de coordenação FNSA, São Paulo, 10/08/2006

IDEC. “Avaliação dos marcos regulatórios e os mecanismos de participação do consumidor no controle social relativo aos serviços públicos essenciais de energia elétrica, telefonia fixa, água e saneamento básico”. *Extrato do Relatório de Pesquisa*,

2000; “Idec e Instituto Pólis lançam obra de referência sobre saneamento.” Disponível em <<http://www.idec.org.br>>. Seção: Idec em ação, 06/12/2001.

PSI. Water in public hands – public sector water management, a necessary option (org. David Hall). 2001. Disponível em <<http://www.psiru.org/reports/2001-06-W-public.doc>>. Acesso em 10/02/08.

1.4) Entrevistas/depoimentos:

Clovis Nascimento (05/06/09);

Maria Jose Sales (10/08/08);

Sergio Gonçalves (20/09/2008);

Marcos Helano Montenegro (05/04/2008);

Orlando Santos Junior (20/08/08);

Abelardo Oliveira Filho (20/10/08).

2. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 14, n. 40, Junho de 1999. pp. 111-141.

ARTHUR, BRIAN. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

AVELAR, L. et CINTRA, A.O. (org). *O sistema politico brasileiro*. Sao Paulo: Ed. Unesp, 2004.

BIREME/BVS. Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde/Biblioteca Virtual em Saúde. <<http://bireme.br>> (acessado em Jan /2008).

BORJA, Patrícia C. Influência das Instituições Financeiras Internacionais na Gestão do Saneamento Ambiental no Brasil. In: *Anais do Encontro por uma nova cultura da água na América Latina*. Fortaleza: 2005. Disponível em: <<http://www.unizar.es/fnca/america/docu/1823.pdf>>

BORJA, Patrícia C. *Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Mega-Programas: Um olhar através do Programa Bahia Azul* [Tese de Doutorado]. Salvador: Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, UFBA; 2004.

CARNOY, M. Estado e teoria política. Campinas, Ed. Papirus, 1988.

COSTA, André 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, N.R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 14, n.3, Rio de Janeiro, Maio/Junho de 2009.

COSTA, N. R. Política social e ajuste macroeconômico. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz 2002; 18 (suplemento):13-21.

COSTA, N.R. *Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

DRAIBE, S.M. Welfare State no Brasil. Características e Perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS, 1989.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade* [Tese de Doutorado]. Campinas: Programa de Pós-graduação em Economia, Unicamp; 2005.

FARIA, S. A. et alli. A instabilidade da performance dos serviços de saneamento no Brasil. *Revista Planejamento e políticas públicas* | ppp | n. 26 | jun./dez. IPEA, 2003. pp.115-140.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Universalização só vem em 2060, estima entidade*, 10/01/2007.

HALL, P. *The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York, Oxford University Press, 1987.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 193-224.

JUSTO, M.C.M. *Financiamento do saneamento básico no Brasil: uma análise comparada da gestão pública e privada* [Dissertação de Mestrado]. Campinas: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio ambiente, Unicamp; 2004.

KAUFMAN, F. A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*. Ano 49 n.º 1, p. 43-69, Brasília: ENAP, 1998

LEVY, M. Uma lógica da mudança institucional, *Dados*, vol.34, n.1, p.81.1991.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-studies and Political Theory. *World Politics*, Washington, v. 16, p. 677-715, July, 1964.

MARQUES, E. César. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB* n. 43, 1º semestre, 1997, pp. 67-102.

MERCEDES, Sonia S. P. *Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento* [Tese de Doutorado]. São Paulo: Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia, USP; 2002.

NERI, Marcelo C. (coord.). *Trata Brasil: saneamento é saúde*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/CPS_infra/index_teste.htm> (acessado em Jan/2008).

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA Filho, A. “Brasil: luta e resistência contra a privatização da água”. *Conferencia interamericana da água*. San Jose, Costa Rica (08 a 10 de julho de 2002). p.11. Disponível em: <www.psiu.org/Others/BrasilLuta-port.doc>. Acesso em 03/03/2007.

OLIVEIRA Filho, A. et MORAES, L.R. *Saneamento no Brasil: política e regulamentação*. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigoabelardo.pdf>> (Acesso em Jan/2008).

OLIVEIRA Filho, A. *Institucionalização e os desafios da política nacional de saneamento: um balanço prévio*. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigoabelardo.pdf>> (acesso em Jan/2008).

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Sao Paulo: EDUSP, 1999.

PIERSON, P. Dismantling the Welfare State? Cambridge. Cambridge University Press, 1995; Pierson, P. The New Politics of Welfare State. In: *The Welfare Reader* (C. Pierson & F.G. Castles org.), pp. 300-319. Cambridge: Blackwell Publishers Ltd. 2000.

PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey, Princeton, University press, 2004.

PNUD/ONU. A água para lá da escassez: poder, pobreza e crise mundial da água. In: *Relatório de desenvolvimento humano de 2006*.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social Democracia*. Rio de Janeiro, Cia das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, A. *The State and the Economy under the capitalism*. Chur, Harwood Academic Publishers, 1990.

REZENDE, Sonaly C. et HELLER, Léo. *O Saneamento no Brasil. Políticas e Interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

SAIANI, C.C.S. *Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores* [Dissertação de Mestrado]. Ribeirão Preto: Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada, USP; 2007.

SEROA DA MOTTA et MOREIRA, AJAX. Eficiência e regulação no setor de saneamento no Brasil. Texto para discussão, nº1059. IPEA, 2004.

SOUSA, AC et COSTA, NR. A crise do setor de saneamento no Brasil: uma revisão bibliográfica. *Bib*, n. 66, 2008.

SOUSA, AC et COSTA, NR. Ação coletiva e veto em política pública: a trajetória da FNSA (1998-2002). *Ciência e Saúde Coletiva*, em prelo.

SOUSA, ACA; COSTA, NR A Crise do Saneamento Básico no Brasil: uma revisão. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.66, 2008.

STEINMO, Sven et al. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

THE ECONOMIST, "Brazil takes off". 12/11/2009.

THEODOULOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A.. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995

THERET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, n. 58, São Paulo, 2003.

TOYOJIDENOZAKI, V. *Análise do setor de saneamento básico no Brasil* [Dissertação de Mestrado]. Ribeirão Preto: Programa de Pós-graduação em Economia Aplicada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP, 2007.

TUROLLA, F. A. et OHIRA, T. H. "Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento". In: Motta, Ronaldo Seroa; Salgado, Lucia Helena. (Org.). *Regulação e concorrência no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. cap. 9.

TUROLLA, F. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Textos para discussão nº922. IPEA. Brasília, 2002.

TUROLLA, F. *Provisão e operação de infra-estrutura no Brasil: o setor de saneamento* [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Escola de Administração de Empresas, FGV; 1999.

VALOR ECONÔMICO. Edição especial. Análise setorial: saneamento básico, 2009.

VARGAS M.C. et LIMA R.F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: Bom para quem? *Ambiente & Sociedade*. Campinas: ANPPAS: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente & Sociedade. Vol. 7, No. 2, Jul-Dez 2004.

VARGAS. M. C. *O negócio água: debatendo experiências recentes de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a empresas privadas no Brasil*. Caderno del Cendes. Maio 2005, vol.22, no. 59, pp.69-87. Disponível em <<http://www.scielo.org.br>>.

VIANNA, MLTW. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

VIANNA, MLTW. As batatas de Pirro. Comentários sobre As regras institucionais, constrangimentos macroeconômicos e inovação do sistema de proteção social brasileiro nas décadas de 1990 e 2000. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 14, n.3, Rio de Janeiro, Maio/Junho de 2009.

WILSON, J.Q. *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press, 1995

ZVEIBIL, V. Z. *Reforma do Estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta* [Tese de Doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz; 2003.p. 35