

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



Sergio Antonio Gonçalves

A Política Pública de Saneamento no Brasil: da Lei 11.445/2007 aos
movimentos político-institucionais para sua revisão

Rio de Janeiro

2019

Sergio Antonio Gonçalves

**A Política Pública de Saneamento no Brasil: da Lei 11.445/2007 aos
movimentos político-institucionais para sua revisão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, gestão e cuidado em saúde.

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Clarice Melamed

Rio de Janeiro

2019

Catálogo na fonte
Fundação Oswaldo Cruz
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde
Biblioteca de Saúde Pública

G635p Gonçalves, Sergio Antonio.
A política pública de saneamento no Brasil: da Lei 11.445/2007 aos
movimentos político-institucionais para sua revisão / Sergio Antonio
Gonçalves. -- 2019.
102 f. : il. color. ; tab.

Orientadora: Clarice Melamed.
Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola
Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2019.

1. Saneamento Básico. 2. Política Pública. 3. Legislação.
4. Seguridade Social. 5. Brasil. 6. Federalismo Fiscal. I. Título.

CDD – 23.ed. – 628.0981

Sergio Antonio Gonçalves

A Política Pública de Saneamento no Brasil: da Lei 11.445/2007 aos
movimentos político-institucionais para sua revisão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, gestão e cuidado em saúde.

Aprovada em: 26 de fevereiro de 2019

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Clarice Melamed

Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof.^a Dr.^a Debora Cynamon Kligerman

Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof.^a Dr.^a Rafaela dos Santos Facchetti Vinhaes Assumpção

Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Rio de Janeiro

2019

Aos meus pais, Oswaldo (*in memorian*) e Carmen (*in memorian*), à minha esposa Lucely, aos meus filhos Sergio Jr. e André Luiz, e a minha neta Antônia (a quem desejo um mundo mais solidário e com oportunidades iguais para todas e todos).

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de externar a minha imensa gratidão às professoras Dr.^a Clarice Melamed e Dr.^a Debora Cynamon Kligerman, que como coordenadoras do mestrado acreditaram que este curso seria possível e, também, por acreditarem na minha proposta de trabalho, estando sempre disponíveis para me orientarem. A Dr.^a Clarice Melamed um agradecimento especial pela capacidade profissional, paciência e carinho na condução desta dissertação. Gratidão!

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) por proporcionar esse mestrado profissional, com destaque aos participantes da banca examinadora professora Dra. Clarice Melamed, professora Dra. Debora Cynamon Kligerman e a professora Dr.^a Rafaela dos Santos Facchetti Vinhaes Assumpção.

Ao amigo e professor Dr. Ney Murtha, que ministrou uma das disciplinas do curso, neste mestrado e que veio a falecer durante nossos estudos no ano de 2017. Agradecer é o mínimo que posso fazer!

Ao amigo Dr. Alceu Castro Galvão Júnior que ministrou disciplinas do curso e, que tenho o prazer de compartilhar, em vários momentos, seus conhecimentos na minha vida profissional.

Aos amigos do Ministério das Cidades, Ernani Miranda e Cezar Scherer pelo apoio e companheirismo, não só neste momento.

Aos meus pais Oswaldo Gonçalves (*in memorian*) e Carmen Vidinha Gonçalves (*in memorian*) que possibilitaram mais esta experiência de vida, me orientando e, que estão, sempre, ao meu lado me cuidando.

Aos meus filhos Sergio Antonio Gonçalves Junior e André Luiz de Oliveira Gonçalves responsáveis pela minha evolução no plano coletivo familiar e que sempre me apoiam e incentivam em tudo que faço.

A pessoa muito especial na minha vida, esposa e companheira de todos os momentos Lucely de Oliveira Gonçalves, que me aceitou nesta jornada, auxiliando-me diuturnamente na caminhada de evolução construída coletivamente. Agradeço imensamente, pelas horas, dias e meses que estive ao meu lado, lendo e ajudando para que pudesse chegar neste momento.

As novas gerações que aqui represento por intermédio da minha neta Antônia Helena Ribeiro Tavares Gonçalves, a quem desejo um mundo mais solidário, com respeito às diferenças e, com oportunidades iguais para todas e todos.

RESUMO

A crise econômica verificada no Brasil, a partir de 2015, também tem incidido sobre os investimentos em saneamento básico. Os baixos índices de cobertura da rede coletora de esgotamento sanitário e, particularmente, o ainda incipiente volume de tratamento dos esgotos domésticos, além dos altos índices de perdas na distribuição de água tratada levam à necessidade urgente de reflexão sobre a gestão destes serviços. Os preceitos constitucionais de 1988, que tratam do bem-estar social incluso os serviços de saneamento incorporaram grande responsabilidade ao Governo Federal quanto a diretrizes nesta arena de política pública. A visão mais abrangente de que as políticas voltadas para o saneamento apresentam uma dupla face, articulando-se ao desenvolvimento urbano e à saúde pública, faz com que em alguns momentos se travem disputas de base conceituais entre grupos vinculados ao setor privado e os que defendem a participação do Estado como responsável direto pela operação dos serviços. O acirramento das disputas institucionais entre os dois grupos fica a depender do viés político que esteja predominante na administração federal. As disputas entre o público e o privado têm sido travadas desde as primeiras eleições pós-democratização (1989), e estão expressas em discussões no Congresso Nacional durante as três últimas décadas. Após a aprovação da Lei 11.445/2007, conhecida como Lei do Saneamento e de aproximadamente 10 anos de “estabilidade” antigas disputas voltaram a se tornar acirradas. No final do ano de 2016, após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016) a bandeira da necessidade de modernização visando à criação de melhores condições de atuação para o setor privado foi mais uma vez aventada pelo Governo de Michel Temer (2016-2018). A hipótese adotada inicialmente nesta dissertação é de que as tentativas de modificação da Lei do Saneamento estão relacionadas, diretamente, à criação de condições ainda mais favoráveis a ampliação da participação do capital privado na prestação de serviços de saneamento, em detrimento das diretrizes de políticas públicas e de bem-estar social, conforme preconizadas pela CF88. Com base neste pressuposto, o trabalho teve como objetivo acompanhar, sob o ponto de vista histórico, os principais argumentos dos grupos em disputa no decorrer das últimas três décadas (1988-2018). Para dar fundamento teórico-metodológico a esta análise, nos dois capítulos iniciais, foi realizada uma revisão conceitual do papel do Estado e de modelos de bem-estar, conforme adotados em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Estado de bem-estar, Federalismo fiscal.

ABSTRACT

Since 2015, the economic crisis in Brazil restricted, among other consequences, investments in basic sanitation. However, low levels of sewage network coverage and treatment, as well as high rates of losses in the distribution of potable water, still urge for governmental decisions. The 1988 Constitutional precepts, established some guidelines toward a model of welfare state, including sanitation services. The federal legislation has incorporated great responsibility to Brazilian federal government in this public policy arena taking into account a broad view on sanitation services extended to urban development and public health. Meanwhile, in the last three decades (1988-2018) it has been frequently observed conceptual disputes between private sector representatives and other segments who rather defend sanitation services delivery by public providers. In general, the escalation of institutional disputes depends on the political bias that is prevalent at the federal administration each Presidential period (four years). Public-private disputes have been observed since the first post-democratization elections (1989), and are expressed in debates at the National Congress. After the promulgation of the law 11,445 / 2007, called the Sanitation Law, and approximately 10 years of "stability", old disputes once again became fierce. By the end of 2016, after Dilma Rousseff (2011-2016) impeachment, Michel Temer (2016-2018) administration supported by private interests, suggested to the National Congress new legislation changes, in order to allow better conditions for the private sector in exploring sanitation services. The main hypothesis adopted in the current dissertation is that the attempts to modify the Sanitation Law (11,445/2007) are directly associated to the private sector interests in expanding its presence at the provision of Brazilian sanitation services, to the detriment of public policies and social welfare guidelines, as recommended by 1988 Federal Constitution. Based on this assumption, the study was organized from a historical point of view after the main arguments of the groups in dispute over the last three decades (1988-2018). In order to provide a theoretical and methodological basis for the analysis, the first two chapters present a conceptual review of the role of the State and welfare models, as adopted in developed and developing countries.

Keywords: Basic sanitation; Welfare state, Fiscal federalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1: Brasil: Reforma do Sistema de Proteção Social segundo os ciclos (1985-2002)	47
QUADRO 2: Evolução do marco regulatório	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gastos comprometidos e desembolsados em iniciativas de saneamento básico (em valores históricos)	69
Tabela 2 - Índices de atendimento por rede de água para a população urbana	71
Tabela 3 – Índices de perdas de água na distribuição das prestadoras de serviços Indicador (IN013).....	71
Tabela 4 – Índices de atendimento de coleta de esgotos população urbana.....	72
Tabela 5 – Índices de atendimento de tratamento de esgotos gerados	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
AESBE	Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
AGERSA	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim
ANA	Agência Nacional de Águas
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CGPAC	Comitê Gestor do PAC
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIN	Recursos Onerosos
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GEPAC	Grupo Executivo do PAC
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCidades	Ministério das Cidades
MF	Ministério da Fazenda

MI	Ministério da Integração Nacional
MP	Ministério Público
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSB	Pesquisa Nacional sobre Saneamento Básico
PPI	Projetos Pilotos de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
RM	Região Metropolitana
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – O Estado e Políticas Públicas: Uma breve revisão metodológica	21
1.1. Neoinstitucionalismo	29
1.2. O Neoinstitucionalismo Histórico.....	30
1.3. O Neoinstitucionalismo Racional.....	31
1.4. O Neoinstitucionalismo Sociológico	33
1.5. Os institucionalismos e o Estado de bem-estar social: breves comentários	36
CAPÍTULO 2 - Estado de bem-estar social, arranjos federativos, Reforma do Estado e o saneamento no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988	39
2.1. O Estado de bem-estar social e o saneamento no Brasil à luz da CF-88	40
2.2. Arranjos federativos na política do Brasil	42
2.3. O Estado de bem-estar (<i>Welfare State</i>): aspectos sociopolíticos	44
2.4. A Reforma do Estado no governo FHC e as estratégias para concessões privadas dos serviços de saneamento	50
2.5. A política de saneamento no segundo governo de FHC (1999-2002)	57
CAPÍTULO 3 – Da Lei do saneamento básico – nº 11.445 de 2007 aos movimentos político-institucionais para sua revisão.....	60
3.1. Os governos do Partido dos Trabalhadores e a política de saneamento básico	60
3.2. A política de saneamento: do PL nº 5.296 de 2005 a promulgação da Lei nº 11.445 de 2007	63
3.3. O PAC como tentativa de resposta à necessidade de investimentos no setor	68
3.4. Índices de evolução da cobertura e do índice de perdas para abastecimento de água potável e extensão da rede de esgotamento sanitário (2007 e 2017)	70
3.5. Sobre a participação privada em concessões de serviços de saneamento básico no Brasil.....	74
3.6. O movimento político-institucional em torno da revisão da Lei do Saneamento nº 11.445 de 2007	75
3.7. Sobre as discussões das Medidas Provisórias nº 844 e nº 868.....	75
3.8. Nova tentativa do Governo Federal destinada à revisão do marco legal do saneamento básico – MP nº 868, de dezembro de 2018	81

4. CONCLUSÕES.....	82
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	88

INTRODUÇÃO

Já no final da segunda década do século XXI, ainda prevalecem no País grandes deficiências no atendimento por serviços de saneamento, especialmente no que diz respeito à coleta e ao tratamento de esgotos sanitários e à disposição de resíduos sólidos. Os índices de atendimento são mais precários em áreas periurbanas e rurais, onde residem as populações mais pobres. Uma das consequências mais visíveis do inadequado atendimento por coleta e tratamento de esgotos é a poluição de coleções hídricas, que resulta em prejuízos a outros usos, como o abastecimento de água, além dos evidentes impactos sobre a saúde humana (Murtha, 2015).

O estudo do debate teórico relativo ao papel do Estado, se faz necessário para uma melhor compreensão dos desafios das políticas públicas, em suas fases de formulação e, até mesmo, de implementação. Alguns fatos históricos ajudam a entender toda a complexidade que envolveu a definição das políticas públicas de saneamento básico no Brasil e, particularmente, a disputa pela titularidade na prestação dos seus serviços nos componentes água e esgoto.

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 30, define como competência municipal, entre outras, “legislar sobre assunto de interesse local e cabendo ao município prestar diretamente ou delegar a prestação destes serviços”, o tema continuou em disputa, principalmente, a “titularidade” em Regiões Metropolitanas (RMs). Foi necessário que o Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1.842, julgada em 06/03/2013 e divulgada no Diário de Justiça Eletrônico de 13/09/2013), determinasse o interesse comum entre Estados e Municípios.

Ainda que haja unanimidade quanto à necessidade de um marco legal para o saneamento básico, historicamente, disputas entre segmentos ligados aos setores públicos e privados ocorreram desde a extinção do Plano Nacional de Saneamento - Planasa (1971-1986). Dessa maneira, diversas tentativas para o estabelecimento de legislação tramitaram no Congresso Nacional (Câmara Federal e Senado Federal), mas, não obtiveram sucesso, tais como: o Projeto de Lei da Câmara – PLC 199 de 1993, que foi vetado na sua íntegra em janeiro de 1995; o Projeto de Lei do Senado nº 266 de 1996 e o Projeto de Lei nº 4.147 de 2001, ambos não prosperaram e foram arquivados.

Apenas no ano de 2007, após 18 meses de tramitação e debates no Congresso nacional, foi promulgada a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, conhecida como a Lei do Saneamento Básico. A partir deste momento, o Ministério das Cidades, criado em 2003, por meio da sua equipe técnica vinculada à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), iniciou o processo de adequação aos novos instrumentos determinados pela Lei, tais como: a obrigatoriedade da regulação; da contratualização; dos planos de saneamento e do controle social, para que fosse estabelecido, entre os prestadores de serviços, um ambiente jurídico-institucional mais estável.

Nas disputas pela prestação dos serviços de saneamento, iniciativas recorrentes, têm visado à garantia de maiores fatias do “mercado” por parte do setor privado. Destaca-se que o País, desde 1995, já dispunha de regulamentação legal para a participação do setor privado nos serviços públicos pela Lei de Concessões (Lei Federal nº 8987 de 1995) e pela Lei de Parcerias Público-Privadas - PPPs (Lei Federal nº 11.079 de 2004).

As disputas de forças entre os atores e grupos que têm atuado no sentido de alterações da política pública direcionada ao saneamento básico não são triviais. Além dos prestadores de serviços, participam dos embates, diversas organizações vinculadas à saúde pública, ambientalistas e sindicatos de trabalhadores do setor urbano. Compõe-se uma “teia” político institucional, ideológica e partidária, social e econômica muito complexa com interesses diversos até entre os próprios pares.

No contexto do Governo de Michel Temer (2016-2018), logo após o *Impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (2010-2016), a nova administração federal aderiu à pauta das privatizações, emitindo sucessivas Medidas Provisórias (MPs) encaminhadas à Câmara dos Deputados, as MPs nº 844, em julho de 2018 (expirada em 19/11/2018), e a MP nº 868, em dezembro de 2018 (em vigor).

As propostas de modificação da legislação em vigor (Lei nº 11.445, de 2007) baseiam-se na necessidade de “modernização”, oportunizando uma maior participação do mercado privado no setor.

A hipótese inicial adotada nesta dissertação é de que a modificação da Lei do Saneamento está relacionada, diretamente, à pressão pela ampliação da participação do capital privado na prestação de serviços de saneamento, em detrimento da política pública e de bem-estar social, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Com base neste pressuposto, o trabalho teve como objetivo acompanhar, sob o ponto de vista histórico, os principais argumentos dos grupos e associações de representação, respectivamente relacionados aos setores públicos e privados, em disputa no decorrer das últimas três décadas (1998-2018).

Esta dissertação é composta por uma introdução, que apresenta aspectos gerais sobre o tema do estudo, seus objetivos e metodologia, com o objetivo de estabelecer alguns parâmetros teórico-metodológicos.

Foi realizada uma revisão da literatura, compreendendo algumas vertentes que tratam do papel do Estado na história contemporânea e modelos de bem-estar social, em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Particularmente para o caso brasileiro, tratou-se das principais premissas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e da forma como se deu o processo de institucionalização da política pública voltada para o saneamento básico no período em análise.

Por último, foram sistematizados dados institucionais e índices de atendimento dos serviços de água e esgotos, com base no Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS/Ministério das Cidades, a partir da comparação de indicadores correspondentes aos anos de 2007 e 2017. Foram também analisados outros dados disponíveis nos sítios eletrônicos do Ministério das Cidades, da Associação Brasileira das Agências Reguladoras (ABAR), do Ministério do Planejamento e da Casa Civil da Presidência da República.

No Capítulo 1, apresenta-se uma sistematização da literatura, restrita a algumas referências conceituais, relacionadas à interpretação metodológica da ação de atores sociais na formulação e na implementação de políticas públicas.

No Capítulo 2, apresenta-se uma sistematização do ambiente político-institucional pós-redemocratização no Brasil (1985), com ênfase na abordagem do escopo legal que moldou a proposta de Estado de bem-estar, conforme a conceituação incorporada na Constituição Federal de 1988 e suas diretrizes específicas voltadas para a política de saneamento básico.

No capítulo 3, foi sistematizado o debate travado durante o processo da elaboração e da sanção da Lei do Saneamento (Lei nº 11.445, de 2007) até dezembro de 2018, quando ocorreram movimentos político-institucionais direcionados à sua revisão com a edição das Medidas Provisórias nº 844 de julho e a nº 868 de dezembro, ambas de 2018.

Nas conclusões, apresentam-se os resultados das análises e as discussões sobre os temas abordados no estudo.

CAPÍTULO 1 – O Estado e Políticas Públicas: Uma breve revisão metodológica

O presente capítulo apresenta uma sistematização da literatura, restrita a algumas referências conceituais, relacionadas à interpretação metodológica da ação de atores sociais na formulação e na implementação de políticas públicas, que serão posteriormente adotadas nos capítulos seguintes, com o objetivo de elucidar o debate corrente sobre novas tendências de ordem político-institucional, ainda em discussão, que deverão em médio prazo, caso aprovadas, influenciar decisivamente a direção de ações e programas de saneamento básico em todo o País.

Autores clássicos como Durkheim¹, Marx² e Weber³ ainda constituem referência obrigatória no debate sobre o papel do Estado e das políticas públicas em diferentes países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Lima (2009) observa que a questão do Estado é tratada por Marx em seus primeiros textos, (no período de 1842-43) nos quais o autor articulava Filosofia e Política quando atuava como redator da Gazeta Renana⁴, contrapondo-se às concepções político-filosóficas da esquerda hegeliana⁵.

¹ David Émile Durkheim (1858 — 1917) foi um sociólogo, antropólogo, cientista político, psicólogo social e filósofo francês. Formalmente, criou a disciplina acadêmica da Sociologia e, com Karl Marx e Max Weber, é comumente citado como o principal arquiteto da Ciência Social moderna e pai da Sociologia.

² Karl Marx (1818 – 1883) foi um filósofo, sociólogo, jornalista e revolucionário socialista. Nascido na Prússia, mais tarde se tornou apátrida e passou grande parte de sua vida em Londres, no Reino Unido. A obra de Marx em economia estabeleceu a base para muito do entendimento atual sobre o trabalho e sua relação com o capital, além do pensamento econômico posterior. Publicou vários livros durante sua vida, sendo O Manifesto Comunista (1848) e O Capital (1867-1894) os mais proeminentes.

³ Karl Emil Maximilian Weber (1864 — 1920). Intelectual, jurista e economista alemão, considerado um dos fundadores da Sociologia. É considerado um dos fundadores do estudo moderno da Sociologia, mas sua influência também pode ser sentida nas áreas de Economia, Filosofia, Direito, Ciência Política e Administração. Grande parte de seu trabalho como pensador e estudioso foi reservado para o estudo do capitalismo e do chamado processo de racionalização e desencantamento do mundo.

⁴ Rheinische Zeitung (Gazeta Renana). Jornall alemão do século XIX; que ficou famoso por ser editado por Karl Marx.

⁵ Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 – 1831). Filósofo alemão. É unanimemente considerado um dos mais importantes e influentes filósofos da História. Pode ser incluído naquilo que se chamou de Idealismo Alemão, uma espécie de movimento filosófico marcado por intensas discussões filosóficas entre pensadores de cultura alemã (Prússia) do final do século XVIII e início do XIX. Essas discussões tiveram por base a publicação da Crítica da Razão Pura de Immanuel Kant. Os jovens hegelianos, depois conhecidos como os hegelianos de esquerda, foram um grupo de estudantes e jovens professores na Universidade Humboldt de Berlim após a morte de Georg Hegel, ocorrida em 1831. Foram opositores ao popular grupo hegelianos de direita, os quais detinham as cátedras do departamento e outras posições de prestígio na universidade e no governo.

Tible⁶ (2014) aborda os textos e artigos de Marx, de 1842 até 1875 e observa que, se Marx não legou tratados de teoria política, como Locke⁷, nem sistemas de filosofia do Estado, como Hegel, insistiu em alguns pontos-chaves, tais como a opressão estatal, sua articulação com a exploração capitalista e os elos entre revolução, democracia e comunismo. Esses elementos são perceptíveis em seus diversos escritos em que trava polêmicas com o pensamento hegeliano.

Segundo Tible (2014), em 1843, Marx empreendeu uma “revisão crítica da filosofia do direito de Hegel” (Marx, 2009b [1859], p. 487). Um texto-chave para a compreensão do pensamento político marxiano sob a forma de uma leitura de *Princípios da Filosofia do Direito de Hegel* (1989 [1821]).

Marx e Engels⁸ (1848) propõem um entendimento particular a ser dado à relação entre indivíduo e sociedade, principalmente ligados aos meios de produção; ou seja, se, no âmbito burguês, os indivíduos no seio de uma classe tivessem seus interesses condicionados por sua existência como membros desta, como indivíduos médios, para a coletividade dos proletários revolucionários, os indivíduos tomariam controle de sua condição de existência e as de todos os membros da sociedade. Esses autores pensam a ação proletária em sua positividade, encarnando uma união de novo tipo, uma “associação de indivíduos” que permite o “livre desenvolvimento”. Esses pensamentos estão claramente manifestados e presentes no Dossiê Manifesto Comunista (1848), em uma abordagem que trata da relação dos indivíduos e a sociedade. Trata-se do materialismo histórico⁹, que buscou compreender as relações entre os indivíduos e o resultado do seu trabalho, ao longo da história, em que os meios de produção são determinantes para caracterizar as sociedades. Segundo o

⁶ Jean Tible é professor de Relações Internacionais do Centro Universitário Fundação Santo André (São Paulo, SP, Brasil) e diretor de projetos da Fundação Friedrich Ebert.

⁷ John Locke (1632 — 1704). Filósofo inglês, conhecido como o “pai do liberalismo”. É considerado o principal representante do empirismo britânico e um dos principais teóricos do Contrato Social.

⁸ Friedrich Engels (1820 — 1895). Empresário industrial e teórico revolucionário alemão. Junto com Karl Marx, fundou o chamado Socialismo Científico ou Marxismo. Seu pai era dono de uma grande indústria têxtil em Salford, Inglaterra.

⁹ Materialismo Histórico (Dicionário de Política de Norberto Bobbio). Constitui uma radicalização e um aprofundamento dos enunciados hegelianos acerca da relação entre a evolução histórica das estruturas econômicas e sociais e a individualidade das instituições e dos valores políticos nas diversas épocas e lugares. O materialismo histórico elaborado por Marx e Engels pressupõe, em última instância, a eliminação de todo componente idealístico e, em geral, metafísico da filosofia hegeliana da sociedade e da História; traduz-se na concepção do desenvolvimento histórico como processo de revolucionamento ininterrupto de todos os aspectos da vida coletiva humana, cuja força motriz fundamental é constituída pela evolução do modo de produção (v. MARXISMO).

materialismo histórico, as relações de produção são fundamentais para delinear as relações entre as classes sociais que formam a sociedade.

O conceito de Estado burguês está associado à defesa do interesse de grupos muito específicos, sendo manipulado pela força das classes dominantes, satisfazendo suas necessidades de domínio com o uso do poder de polícia e da política. Isso é expresso por Tible (2014), reproduzindo Marx, ao dizer que o Estado é analisado como crescentemente opressor, pois “após cada revolução [...], o caráter puramente repressivo do Estado aparece cada vez mais forte” (Marx, 1971d [1871], p. 71). Acrescenta, ainda, que tal máquina estatal com seus organismos, tais como o exército permanente, a polícia, a burocracia, o clero e a magistratura, embebe-se e organiza-se segundo “o plano de uma sistemática e hierárquica divisão do trabalho, cuja origem se situa nos dias da monarquia absoluta, servindo à nascente sociedade de classe média como uma arma poderosa nas suas lutas contra o feudalismo” (*apud* Marx, 1971d [1871], p. 70).

Segundo as observações de Tible (2014), Marx, (1971d [1871]) enfatiza a necessidade de uma transformação das condições materiais e, nesse sentido, “[...] a emancipação econômica e social do trabalho requer formas políticas por si só emancipadoras”. Dessa forma, “a Comuna de Paris foi uma forma de emancipação do trabalho precisamente na medida em que ela não foi um Estado, mas especificamente montada para esmagá-lo” (*apud* Sayer e Corrigan, 1987, p. 80). O pensamento político marxiano lança pistas para o que seria uma democracia revolucionária.

Max Weber, ao lado de Karl Marx e Émile Durkheim, constitui-se num dos grandes expoentes da sociologia moderna, tendo sido influenciado por estes e, também, crítico das obras destes pensadores. Na teoria weberiana, a sociedade é tutelada pela burocracia estatal.

A influência de Weber está presente no debate contemporâneo sobre o papel exercido pelo Estado, quando é acentuado o seu poder de coerção sobre os indivíduos, assim como a formulação de leis que visam ao controle da conduta da sociedade.

A edição mexicana da obra *Economia e Sociedade* (1944), de Max Weber causou um grande impacto no contexto brasileiro, passando este autor a ser referência para os estudos sociológicos na atualidade. Weber apresenta o conceito de Estado como uma relação de homens dominando homens, que é mantida por meio

da violência legítima que visa ao monopólio do uso da força física dentro de um determinado território.

Segundo Bianchi (2014), o conceito weberiano de Estado deve ser compreendido de forma mais ampla no contexto da sociologia da dominação, o individualismo metodológico assumido por Weber implica uma “relação de dominação de homens sobre homens”, na qual os dominados se submetem à autoridade invocada pelos dominantes (*apud* Weber, 1999, v. 2, p. 526). Para Bianchi, na medida em que “as ‘relações’ existem apenas como ações humanas de determinado sentido” (*apud* Weber, 1999, v. 1, p. 24), fica claro que o Estado não pode ter uma existência separada dos indivíduos. A concepção weberiana do Estado é, assim, uma concepção subjetiva, de acordo com a tipologia estabelecida por Georg Jellinek¹⁰, uma vez que o Estado, em vez de ser um ente objetivo completamente separado da vida, “consiste em relações de vontade de uma variedade de homens. Formam o substrato desse Estado homens que mandam e homens que obedecem” (*apud* Jellinek, 2000, p. 190). Para Bianchi (2014) (*apud* Weber, 1999, v. 1, p. 33), o poder (*Macht*) “significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências”.

Dias (1974), ao abordar a publicação *Economia e Sociedade* de Weber, menciona alguns pesquisadores, como Mário Wagner Vieira da Cunha (1960), Juarez Rubens Brandão Lopes (1971), Octavio Ianni (1972), que observam o fenômeno das diferenças, interpenetrações e eventual transição do modelo patrimonialista para o racional-burocrático na sociedade brasileira; mas, por outro lado, cita Costa Pinto (1955), que, em sua análise das classes sociais no Brasil, utilizou o conceito de burocratização como um subprocesso decorrente da secularização e ligado ao fenômeno urbano, que constitui fator de passagem do antigo padrão de estratificação (bipolarizado no Brasil tradicional) para o padrão atual, caracterizado pela diversificação.

Para Weber (1974), a estratificação é a maneira pela qual os indivíduos se reproduzem socialmente e está diretamente associada ao conceito de poder. Entende-se por “poder” a possibilidade de que um homem, ou um grupo de homens, realize sua vontade própria numa ação comunitária até mesmo contra a resistência

¹⁰ Georg Jellinek (1851 – 1911). Advogado público, considerado de origem austríaca. Pertencia ao grupo de positivistas jurídicos austríacos. Em 1879, formou-se como professor na Universidade de Viena. Em 1900, compilou sua principal obra, a Teoria Geral do Estado.

de outros que participam da ação (WEBER, 1974, p. 211). Isso faz com que a estruturação de qualquer ordem social influencie a distribuição de poder, econômica ou outra dentro dos limites de cada sociedade. A estruturação do poder e a produção econômica possibilitam a classificação das sociedades, podendo-se avaliar o grau de mobilidade social. Assim, pode-se dizer que as castas, “[...] classes, estamentos e partidos são fenômenos da distribuição de poder dentro de uma comunidade” (WEBER, 1974, p. 212).

O conceito de estratificação social abrange classificações de indivíduos e grupos sociais de acordo com os respectivos *status* sociais e econômicos, buscando compreender de que maneira uma sociedade se organiza hierarquicamente.

Reafirmando o que foi abordado anteriormente, Karl Marx e Max Weber são dois autores referenciais da Sociologia e dos estudos da estratificação social. Marx está associado aos estudos econômicos, mas também se dedicou à crítica da economia política e, conseqüentemente, aos aspectos sociais da economia e de seus efeitos. Weber procura explicar as posições de classe para além de seu caráter econômico, associando-o a outros conceitos, como por exemplo, o prestígio. Marx chama de classe as posições sociais, enquanto Weber as nomeia como estamentos¹¹.

No que se refere ao papel do Estado, pode-se destacar o confronto de perspectivas entre as categorias weberianas e marxistas. No Manifesto Comunista¹² (1848), assim como em sua obra mais completa, o Capital¹³ (1867-1894), Marx apresentou como um dos eixos de sua análise o papel da luta de classes na perspectiva de superação do capitalismo. Marx distingue governo de governados, o

¹¹ Estamento: Constitui uma forma de estratificação social com camadas mais fechadas do que as classes sociais e mais abertas do que as castas, ou seja, possui maior mobilidade social do que no sistema de castas, e menor mobilidade social do que no sistema de classes sociais. É um tipo de estratificação ainda presente em algumas sociedades. Nessas sociedades, do presente ou do passado, desde o nascimento, o indivíduo está obrigado a seguir um estilo de vida predeterminado, reconhecido por lei e geralmente ligado ao conceito de honra, embora exista alguma mobilidade social. O rei Luís XVIII de França foi o primeiro a introduzir este tipo de estratificação social naquele país. FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, v. I e II. Ed. Globo, Publifolha, Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro, 10. ed. 2000.

¹² O Manifesto comunista (Das Kommunistische Manifest), originalmente denominado Manifesto do Partido Comunista (em alemão: *Manifest der Kommunistischen Partei*), publicado pela primeira vez em 21 de fevereiro de 1848, é historicamente um dos tratados políticos de maior influência mundial. Comissionado pela Liga dos Comunistas e escrito pelos teóricos fundadores do socialismo científico, Karl Marx e Friedrich Engels, expressa o programa e os propósitos da Liga.

¹³ O Capital (em alemão: *Das Kapital*) é um conjunto de livros (sendo o primeiro de 1867) de Karl Marx que constituem uma análise do capitalismo (crítica da economia política). Muitos consideram a obra o marco do pensamento socialista marxista. Nela existem muitos conceitos econômicos complexos, tais como: mais valia, capital constante e capital variável, uma análise sobre o salário; ou sobre a acumulação primitiva.

que permitiu a divisão entre a burocracia (governo) e a sociedade civil (governados). Na perspectiva marxista, a burocracia atenta contra os interesses da sociedade civil.

É incontestável, nos dias atuais, a influência de Max Weber no pensamento sociológico em geral, mas também se deve pontuar a importância da corrente marxista, principalmente em estudos que tratam da teoria da estratificação social. Essas duas visões e orientações se confrontam. Esse confronto pode ser observado por exemplos nos textos e nos debates de autores brasileiros, tais como Florestan Fernandes¹⁴.

Para Ianni¹⁵ (1996), a sociologia de Florestan Fernandes inaugura uma nova época na história da sociologia brasileira. Aborda novos horizontes para a reflexão teórica e a interpretação da realidade social, permitindo também reler, de forma crítica, o que tem sido a sociologia brasileira passada e recente. Florestan dialogou com as principais correntes de pensamento do passado e presente, desde Spencer¹⁶, Comte¹⁷, Marx, Durkheim e Weber até Mannheim¹⁸, Parsons¹⁹, Merton²⁰ e Marcuse²¹, entre outros. Realizou um balanço crítico de diferentes correntes teóricas e formulou contribuições originais, abrindo novas possibilidades de reflexão. Ianni ressalta que existe uma sociologia crítica muito desenvolvida nos escritos de Florestan Fernandes,

¹⁴ Florestan Fernandes (1920 – 1995). Sociólogo e político brasileiro, foi deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tendo participado da Assembleia Nacional Constituinte (1986). Em 1964, recebeu o Prêmio Jabuti, pelo livro *Corpo e alma do Brasil*, e foi agraciado postumamente em 1996 com o Prêmio Anísio Teixeira.

¹⁵ Octavio Ianni (1926 — 2004). Sociólogo e professor brasileiro, formou-se em Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, em 1954. Logo após a formatura, integrou o corpo de assistentes da Faculdade, na cadeira de Sociologia I, da qual Florestan Fernandes era o titular. Foi um pensador devotado à compreensão das diferenças sociais, das injustiças a elas associadas e dos meios de superá-las.

¹⁶ Herbert Spencer (1820 — 1903). Filósofo, biólogo e antropólogo inglês, bem como um dos representantes do liberalismo clássico.

¹⁷ Isidore Auguste Marie François Xavier Comte (1798 — 1857). Filósofo francês, fundador da Sociologia e do Positivismo; trabalhou intensamente na criação de uma filosofia positiva.

¹⁸ Karl Mannheim (1893 — 1947). Sociólogo judeu, nascido na Hungria. Iniciou seus estudos de Filosofia e Sociologia em Budapeste, participando de um grupo de estudos coordenado por Georg Lukács. Estudou também em Berlim, onde ouviu as preleções de Georg Simmel, e em Paris. Em Heidelberg, foi aluno do sociólogo Alfred Weber, irmão de Max Weber, e tornou-se *privatdozent* a partir de 1920.

¹⁹ Talcott Edgar Frederick Parsons (1902 — 1979). Sociólogo estadunidense. Seu trabalho teve grande influência nas décadas de 1950 e 1960. A mais proeminente tentativa de reviver o pensamento parsoniano, sob o título de "Neofuncionalismo", pertence ao sociólogo Jeffrey Alexander, da Universidade Yale.

²⁰ Robert King Merton, nascido Meyer R. Schkolnick, (1910 — 2003). Sociólogo estadunidense considerado um teórico fundamental da burocracia, da sociologia da ciência e da comunicação de massa.

²¹ Herbert Marcuse (1898 — 1979). Sociólogo e filósofo alemão naturalizado norte-americano, pertencente à Escola de Frankfurt. Estudou Filosofia inicialmente em Berlim; depois em Freiburg, onde estudou Literatura Alemã Contemporânea, além de Filosofia e Economia Política.

entre os quais destaca: Ensaio de Sociologia Geral e Aplicada (1960), Fundamentos Empíricos da Explicação Sociológica (1967), e A Natureza Sociológica da Sociologia (1980).

Ianni (1996) relata que a reflexão de Florestan Fernandes sobre os fundamentos lógicos e históricos da explicação sociológica inspira-se nessa perspectiva crítica, produzindo uma cuidadosa análise das três matrizes clássicas do pensamento sociológico, sendo: i) o método funcionalista, ou objetivo, sistematizado por Durkheim; ii) o compreensivo, formulado por Weber e; iii) o dialético, criado por Marx. As matrizes citadas sintetizam muito do que se havia pesquisado e pensado até então e estabelecem os paradigmas ou estilos de pensar a realidade social, que exercem influência marcante em todo pensamento sociológico no século XX.

Variantes teóricas de caráter pluralista e neomarxistas também têm sido empregadas para a análise de conflitos entre diferentes grupos na dinâmica da sociedade capitalista.

Rocha²² (2005) aborda o tema das variantes pluralistas com base nas décadas de 50 e 60, época em que a ciência política americana era dominada pelos modelos explicativos comportamentalistas (behaviorismo)²³ e pluralista. O modelo pluralista, especificamente, orienta uma enorme quantidade de trabalhos empíricos sobre políticas públicas, inclusive no Brasil. Resumidamente, pode-se afirmar que o pluralismo concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal.

As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano. Esse modelo adota o conceito de grupo de interesse, ou grupo de pressão, como instrumento analítico para o processo de *decision-making*. Na concepção pluralista, o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes; dessa forma, instauram-se coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos. A luta política se faz em torno de questões diversas, tais como: problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero e diversos outros. Tomando a terminologia da

²² Carlos Vasconcelos Rocha. Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP, professor e pesquisador do Mestrado em Ciências Sociais e do Departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas. Texto publicado em Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

²³ O behaviorismo corresponde a uma corrente na ciência política, surgida nos anos 1930 nos Estados Unidos. Representa uma ruptura teórica acentuada. Isso porque enfatizou uma abordagem objetiva e quantificada para explicar e prever o comportamento político. Essa abordagem está associada à ascensão das ciências comportamentais, modeladas a partir das ciências naturais.

abordagem sistêmica, são as demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (*outputs*). O governo e suas políticas são vistos como resultados dos (*inputs*) vindos da sociedade. Segundo Rocha (2005), o Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado (*apud* DAHL, 1988, p. 85).

Ainda segundo Rocha, outro modelo bastante difundido é o marxista, adotado em maior ou menor grau, conforme a época e o lugar. Nos Estados Unidos, por exemplo, depois de um ostracismo de aproximadamente 30 anos, autores marxistas chegam a travar interessantes polêmicas com autores pluralistas, a partir da década de 1970. Como já comentado neste capítulo, a análise marxista parte das relações entre economia, classes sociais e o Estado. As relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas. As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como mero “comitê” destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que, em “última instância”, vela pelos interesses do capital (*apud* POULANTZAS, 1977).

No entender de Rocha (2005), apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre uma resposta a estímulos vindos da sociedade.

Na perspectiva de aproximação entre diferentes e até mesmo opostas vertentes interpretativas, por volta de meados dos anos 80, difunde-se o modelo analítico neoinstitucionalista.

Para Hall e Taylor (2003), a discussão contemporânea sobre sistemas de governo e, em especial, sobre as relações entre cada sistema de governo e a estabilidade constitucional, dá-se junto à matriz teórica hegemônica no campo da Ciência Política, chamada de novo institucionalismo. Assim, torna-se necessária uma análise crítica sobre preceitos, preconceitos, hipóteses, estruturas e formulações teóricas dessa vasta e variada reflexão, que se abriga sob o nome de institucionalismo, e suas diversas variantes. Os autores entendem que o novo institucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada.

Segundo Ribeiro²⁴ (2012), o novo institucionalismo ou “neoinstitucionalismo” emergiu como uma resposta à prevalência das abordagens comportamentalistas no âmbito das ciências sociais após a II Guerra Mundial (HALL e TAYLOR, 2003; PERES, 2008; RIKER, 1980 e SHEPSLE, 2008). Este comportamentalismo, inspirado na psicologia estadunidense, é “impregnado de ditames positivistas” (*apud* Watson, 1928)

Com base nessas premissas, faremos a seguir uma abordagem do neoinstitucionalismo.

1.1. Neoinstitucionalismo

No início dos anos 80, três escolas neoinstitucionalistas são desenvolvidas para se contraporem às perspectivas “*behavioristas*”, que foram influentes nos anos 60 e 70.

Hall (1996) aborda a influência werberiana em três vertentes de institucionalismos: i) histórico; ii) racional; e iii) sociológico.

Skocpol²⁵ (1985) retoma os estudos de Max Weber e Otto Hintze²⁶ com o objetivo de organizar as bases da análise neoinstitucionalista. A autora considera a sociedade civil permanentemente influenciada pelo Estado, afirmando que este é “[...] muito mais que um simples foro em que os grupos sociais formulam demandas e empreendem lutas políticas ou estabelecem acordos” (p. 83).

Sobre a autonomia do Estado, a autora afirma que,

[...] concebidos como organizações que reivindicam o controle de territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade (SKOCPOL, 1985, p. 86).

Em texto originalmente publicado em 1996, Hall e Taylor (2003) identificam ao menos três métodos de análise: institucionalismo histórico, institucionalismo da

²⁴ Fernando Ribeiro. Doutor em Ciências Sociais (Ciência Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Departamento de Economia da PUC-SP e do INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa.

²⁵ Theda Skocpol (1947). Socióloga norte-americana e cientista política da Universidade Harvard. Famosa por suas teorias da autonomia do Estado.

²⁶ Otto Hintze (1861 – 1940). Historiador alemão da Administração Pública. Foi professor de História Política, Constitucional, Administrativa e Econômica na Universidade de Berlim.

escolha racional e institucionalismo sociológico, todos pretendendo elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

1.2. O Neoinstitucionalismo Histórico

O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação à análise da vida política em termos da atuação de grupos e contra o estruturo-funcionalismo²⁷ que dominavam a Ciência Política nos anos 60 e 70. A questão que se apresentou a partir dessa vertente é de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, uma vez que é por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas.

Os teóricos dessa corrente definem instituição como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política.

Hall (1996) destaca, no institucionalismo histórico, quatro características próprias, sendo: i) a tendência a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais; ii) a ênfase nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; iii) tendência a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; iv) tentativas de associações da contribuição das instituições para a determinação de situações políticas com uma avaliação da influência de outros tipos de fatores, como a das ideias, nesses mesmos processos.

Os teóricos do institucionalismo histórico recorrem à "perspectiva calculadora"²⁸ e à "perspectiva cultural"²⁹ quando tratam da relação entre instituições e ações na sua análise. As explicações para esses dois enfoques, perspectivas calculadora e cultural, são diferentes. Na perspectiva calculadora, os indivíduos aderem aos modelos normalizados de comportamento a partir da compreensão de que perderão mais ao evitá-lo. A perspectiva cultural explica a persistência das

²⁷ O funcionalismo (do Latim *fungere*, 'desempenhar') é um ramo da Antropologia e das Ciências Sociais que procura explicar aspectos da sociedade em termos de funções atribuídas a diferentes aspectos da vida em coletividade.

²⁸ A perspectiva "calculadora" dá ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico.

²⁹ A perspectiva "cultural" trata o comportamento das instituições de modo diferente, ao sublinhar que este jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão individual de mundo. Enfatiza até que ponto a escolha de uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário.

convenções ligadas às instituições enquanto construções coletivas que não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual.

Hall (1996) destaca também que a segunda propriedade notável do institucionalismo histórico consiste na importância que é atribuída em particular às relações de poder assimétricas. A maior parte dos estudos institucionais tem incidência direta sobre relações de poder, ou seja, observa-se que, a partir das instituições, o poder é repartido de maneira desigual entre os grupos sociais. Em vez de basear seus cenários na liberdade dos indivíduos de firmar contratos, institucionalistas postulam um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão.

A partir do institucionalismo histórico, autores desenvolvem narrativas com o intuito de explicar como as instituições estruturam respostas de uma dada nação a novos desafios. Alguns enfatizam o modo como as “capacidades do Estado” e as “políticas herdadas” estruturam as decisões subsequentes. Outros defendem o modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas seguintes (*path dependance*).

Mesmo considerando o papel das instituições na vida política, os teóricos do institucionalismo histórico raramente afirmam que as instituições são o único fator que a influencia. De modo geral, procura-se situar as instituições em uma cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular o desenvolvimento socioeconômico.

1.3. O Neoinstitucionalismo Racional

Segundo Ward (2002), a teoria da escolha racional surge entre as décadas de 1950 e 1960, nos Estados Unidos, buscando analisar o comportamento dos indivíduos a partir de métodos empíricos. A escolha racional parte do pressuposto básico de que os indivíduos são autointeressados. Para o mesmo autor, essa abordagem tem um alto poder de alcance para explicar o que leva indivíduos a tomarem determinadas ações.

Ferejohn³⁰ (2001) afirma que a teoria da escolha racional foi incorporada pela Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de

³⁰ John Ferejohn (1944). Docente da Faculdade de Direito da NYU como professor de Direito e Política, enfoca o desenvolvimento da teoria política positiva e especialmente aplicação ao estudo de instituições e comportamentos legais e políticos. Sua pesquisa mais atual diz respeito ao Congresso e à formulação de políticas, tribunais no sistema de separação de poderes, julgamento constitucional de uma perspectiva comparativa, teoria e lei democráticas e a filosofia das ciências sociais.

Anthony Downs³¹, James Buchanan³², Gordon Tullock³³, George Stigler³⁴ e Mancur Olson³⁵. Para todos os autores citados, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais.

Ainda, segundo Hall (1996), um ponto importante que dá base a essa abordagem é que a escolha racional se fundamenta no domínio da ciência política em recursos teóricos emprestados à nova economia da organização, que, por sua vez, se alicerça na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. O mesmo autor afirma que os institucionalistas da escola da escolha racional explicam a origem das instituições, utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Dessa maneira, a forma de organização da empresa se explicaria por referência ao modo como seriam minimizados os custos de transação, de produção e de influência.

A partir dos anos 90, os teóricos da escolha racional passaram a acompanhar outros fenômenos políticos, entre os quais o comportamento das coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos

³¹ Anthony Downs (1930). Economista estadunidense especializado em política pública e administração pública. Desde 1977, é membro sênior do Brookings Institution, *think tank*, sediado em Washington, D.C. Em "Uma Teoria Econômica da Democracia" (1957), um trabalho inicial na teoria da escolha racional, Downs postulou o paradoxo da votação, segundo o qual elementos significativos da vida política podem ser explicados em termos do interesse próprio do eleitor. Downs mostrou que, nas democracias, a distribuição agregada de opinião política forma uma curva em forma de sino, com a maioria dos eleitores possuindo opiniões moderadas; ele argumentou que esse fato obriga os partidos políticos, nas democracias, a adotar posições centristas.

³² James Buchanan (1919 — 2013). Economista e jurista estadunidense. Suas ideias têm elementos da Escola Econômica Austríaca e da Escola de Chicago. Foi laureado com o Prêmio de Ciências Econômicas, em Memória de Alfred Nobel de 1986.

³³ Gordon Tullock (1922 – 2014). Economista e professor de Direito e Economia na Escola George Mason University of Law. Ele é mais conhecido por seu trabalho na teoria da escolha pública, a aplicação do pensamento econômico às questões políticas..

³⁴ George Joseph Stigler (1911 – 1991). Economista americano, laureado em 1982 no Prêmio Nobel em Ciências Econômicas; foi um dos principais líderes da Escola de Chicago.

³⁵ Mancur Lloyd Olson Jr. (1932 – 1998). Economista americano e cientista social que lecionou economia na Universidade de Maryland, College Park. Suas contribuições mais influentes foram relacionadas à economia institucional e ao papel que a propriedade privada, a tributação, os bens públicos, a ação coletiva e os direitos contratuais desempenham no desenvolvimento econômico.

conflitos étnicos. Alguns pesquisadores como Adam Przeworski³⁶, Barbara Geddes³⁷, Gary Marks³⁸, além de vários outros, analisam as transições para a democracia segundo o modelo da "teoria dos jogos"³⁹. Outro pressuposto dessa escola é considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, mas amparados nas preferências individuais. Como exemplos clássicos, os mais conhecidos são o "dilema do prisioneiro"⁴⁰ ou a "tragédia dos bens comuns"⁴¹. Esse tipo de modelagem é fortemente influenciado pelas expectativas dos atores relativas ao comportamento provável dos demais. As bases são de "ganhos de troca", o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Alicerça-se no pragmatismo do "calculador" para explicar a influência das instituições sobre a ação individual.

1.4. O Neoinstitucionalismo Sociológico

Para Campbell (1995), o institucionalismo sociológico surgiu influenciado pela teoria das organizações e seus defensores definem instituição de maneira mais global que seus pares na ciência política. Além das regras e procedimentos ou normas

³⁶ Adam Przeworski (1940). Professor de Ciência Política, nascido na cidade de Varsóvia, Polônia. Atualmente está vinculado ao Wilf Family Department of Politics da Universidade de Nova Iorque. Seu método procura conciliar as análises macroestruturais com um individualismo metodológico e considera as ações dos indivíduos como dotadas de sentido racional.

³⁷ Barbara Geddes. Trabalha em democratização, transições autoritárias e desenvolvimento político com foco na política latino-americana. Seus primeiros trabalhos investigaram a reforma burocrática e a corrupção no Brasil, a política de formulação de políticas econômicas na América Latina e a barganha política em torno da escolha institucional. A pesquisa atual da professora Geddes enfoca o colapso dos regimes autoritários.

³⁸ Gary Marks (1952). Acadêmico inglês e um especialista na União Europeia. É professor pesquisador em Governança de Múltiplos Níveis na Universidade de Amsterdã e Burton Craige Distinguished Professor of Political Science na Universidade da Carolina do Norte em Chapel Hill. Ele desenvolveu o conceito de "governança multinível".

³⁹ Teoria dos jogos é um ramo da matemática aplicada que estuda situações estratégicas onde jogadores escolhem diferentes ações na tentativa de melhorar seu retorno. Inicialmente desenvolvida como ferramenta para compreender comportamento econômico.

⁴⁰ O dilema do prisioneiro faz referência a um problema da teoria dos jogos, sendo um exemplo claro, mas atípico, de uma situação de soma não nula. Neste problema, como em muitos outros, supõe-se que cada jogador, de forma independente, quer aumentar ao máximo a sua própria vantagem sem lhe importunar o resultado do outro jogador. As técnicas de análise da teoria de jogos padrão, como por exemplo, determinar o equilíbrio de Nash, podem levar a que cada jogador escolha trair o outro, embora ambos os jogadores obtenham um resultado mais favorável se colaborarem. Infelizmente para os prisioneiros, cada jogador é incentivado individualmente a defraudar o próximo, mesmo após a promessa recíproca de colaboração. Este é o ponto chave do dilema, ou seja, deverá ou não deverá o prisioneiro egoísta colaborar com o próximo sem o trair, para que a vantagem do grupo, equitativamente distribuída, possa ser maximizada.

⁴¹ Tragédia dos bens comuns é uma situação em que indivíduos agindo de forma independente e racionalmente de acordo com seus próprios interesses se comportam em contrariedade aos melhores interesses de uma comunidade, esgotando algum recurso comum.

formais, incluem os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais. As instituições, assim, não apenas influenciariam o cálculo estratégico individual, como afirma a escolha racional, mas as próprias preferências dos autores. Hall e Taylor (1996) enfatizam que os teóricos da escola sociológica tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em ciência política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Os autores consideram duas consequências importantes. Em primeiro lugar, essa vertente institucionalista rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração. Em segundo lugar, esse enfoque tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”. Neste contexto, essa nova abrangência conceitual refletiria uma “virada cognitivista” no próprio seio da sociologia, consistindo no afastamento de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de um novo paradigma em que a cultura é interpretada como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento.

Nessa perspectiva, as práticas culturais seriam incorporadas às organizações; mesmo a prática, aparentemente mais burocrática, deveria ser explicada em termos “culturalistas”⁴².

Dada a sua ótica própria, os sociólogos institucionalistas geralmente escolhem uma problemática que envolve a explicação de porque as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Observa-se uma tentativa, por exemplo, de explicar as surpreendentes semelhanças, do ponto de vista da forma e das práticas institucionais, entre os ministérios da educação em vários países, sejam quais forem as diferenças de contexto, ou entre empresas pertencentes a setores industriais diferentes, não importa o produto que fabriquem.

É conferida ao institucionalismo sociológico certa originalidade, quando ele é comparado com as demais abordagens do mesmo campo. Esse grupo de teóricos

⁴² O culturalismo é um ramo da antropologia que tenta uma descrição da sociedade sob a perspectiva combinada da antropologia e da psicanálise. Nasceu nos Estados Unidos sob o impulso principal de Ruth Benedict e Ralph Linton. O culturalismo constitui uma dos ramos da sociologia que dominou a sociologia dos Estados Unidos de 1930 até 1950. Empréstimo o conceito de cultura dos antropólogos, a partir desta perspectiva procura-se dar conta da integração social. Com base na observação das sociedades arcaicas, os culturalistas destacam a influência preponderante da cultura na personalidade dos indivíduos.

tende a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em ciência política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” os quais guiam a ação humana. (Assim, dessa posição derivam duas consequências importantes: i) rompe-se a dicotomia conceitual que opõe instituições e cultura, levando-as à interpenetração. Isso põe em perigo a distinção cara a muitos especialistas em ciência política, entre “explicações institucionais” que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização e, “explicações culturais” que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, valores e abordagens comuns face aos problemas; ii) esse enfoque está inclinado a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”.

Segundo Hall e Taylor (1996), os teóricos do neoinstitucionalismo sociológico distinguem-se igualmente pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com o enfoque culturalista. Desenvolvem, contudo, certos matizes particulares, ou seja, distinguem-se pela maneira própria de tratar do problema da explicação do seu surgimento e da modificação das práticas institucionais.

Quanto à análise do institucionalismo comparado, Hall e Taylor (1996) pontuam que, nas suas múltiplas variantes, os "neoinstitucionalismos" fazem progredir, de maneira significativa, a compreensão do mundo político. Entretanto, as imagens propostas não são idênticas e cada uma das vertentes apresenta vantagens e fraquezas peculiares.

De acordo com os referidos autores, o institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla para essa relação. Os teóricos dessa corrente utilizam com frequência os enfoques "calculador" e "culturalista", os quais são apontados como virtudes “não negligenciáveis”, pois ambos são considerados não só convincentes, como também importantes.

Já a partir do institucionalismo da escolha racional, desenvolveu-se uma concepção mais precisa das relações entre as instituições, o comportamento e o conjunto de conceitos que fundamentam a teoria sistemática⁴³.

⁴³ A Teoria Geral de Sistemas (também conhecida pela sigla, T.G.S.) surgiu com os trabalhos do biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, publicados entre 1950 e 1968. A T.G.S. não busca solucionar problemas ou tentar soluções práticas, mas produzir teorias e formulações conceituais que possam criar condições de aplicação na realidade empírica.

Embora apareça como “superlativamente aceitável e utilizável na ciência política”, essa alternativa possui limitações na medida em que encontra dificuldades para garantir, no mundo real (na prática), a excelência das informações que os *players* utilizam buscando reduzir os riscos ao tomarem posições.

Em contraponto com a escola racional, o institucionalismo histórico e o sociológico tratam de maneira inteiramente diferente da explicação da origem e da mudança das instituições. Nos dois casos, os processos ocorrem em ambientes já constituídos historicamente e as novas instituições tomam de “empréstimo” elementos dos modelos preexistentes.

Enquanto, na escola racional, a origem das instituições é apresentada de modo, sobretudo dedutivo, no caso do institucionalismo histórico, tende a predominar a indução.

O institucionalismo sociológico se distingue por apresentar como característica principal a preocupação com o coletivo. O velho institucionalismo sociológico tratava de como as entidades coletivas criavam as instituições que modelavam as condutas. O novo institucionalismo sociológico visa compreender e explicar a forma como atores enraizados em estruturas sociais moldam suas crenças e preferências.

Hall e Taylor (1996) destacam que, se para a escolha racional, há ênfase na maximização do bem-estar material; para o sociológico, há busca de definição da identidade dos atores conforme modos socialmente apropriados. Os teóricos dessa escola distinguem-se ao adotar, como variável de observação, o enfoque culturalista.

Considerando-se que a ciência política atual aponta três “neoinstitucionalismos”, os autores sugerem que se deve intensificar os intercâmbios entre essas diferentes escolas, procurando-se tornar mais flexíveis os postulados extremos das teorias próprias a cada uma. Assim, se pode encontrar um terreno teórico comum, a partir do qual as proposições interpretativas de cada um desses enfoques poderiam ser utilizadas para completar ou reforçar umas às outras.

1.5. Os institucionalismos e o Estado de bem-estar social: breves comentários

O Estado do bem-estar social, da forma como é definido na literatura acadêmica contemporânea, surgiu após a Segunda Guerra Mundial, e o seu desenvolvimento está intimamente relacionado ao processo de industrialização e aos problemas sociais dele decorrentes.

É entendimento comum de que a Grã-Bretanha foi o país que se destacou na construção inicial do Estado de bem-estar (*welfare state*) com a aprovação, em 1942, de uma série de providências nas áreas da saúde e da escolarização. Nas décadas seguintes, outros países seguiriam esse caminho.

O Brasil é um exemplo de país que, a partir da Constituição de 1988⁴⁴, aderiu oficialmente a uma legislação que sugere algumas características básicas similares ao tipo de Estado de bem-estar criado na Europa no pós-guerra. Esse assunto será retomado no capítulo II desta dissertação.

Para Draibe (2006; 2007), com a ampliação da abrangência e dos debates sobre o tema, surgiu a necessidade de estudos comparados de Estados de bem-estar, que se desenvolveram principalmente a partir da década de 1990, e, em geral, sob a perspectiva do assim chamado enfoque dos regimes de bem-estar, ou mais amplamente o enfoque comparativo de (Esping-Andersen, 1990; Gough, 1999; Pierson, 2003)⁴⁵. Esse tipo de estudo ampliou consideravelmente as possibilidades de exame, sob novas categorias, das experiências de países em desenvolvimento.

Draibe destaca o reconhecimento e os trabalhos de Esping-Andersen⁴⁶, no início dos anos 90, que deram partida à nova geração de estudos comparados internacionais sobre o *welfare state*, apoiados direta ou indiretamente na tipologia dos três regimes de bem-estar, sob os quais teria se manifestado o Estado de bem-estar nos países desenvolvidos: o regime liberal⁴⁷, o regime conservador-corporativo⁴⁸ e o

⁴⁴ A CF88: Aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico.

⁴⁵ Ver textos: Esping-Andersen, 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge. Gough, Ian. 1999. "Welfare regimes: On adapting the framework to developing countries". Global Social Policy Program. Working Paper 1. Univ. Bath <http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP/>. Pierson, Christopher. 2003. 'Late Industrialisers' and the Development of the Welfare State. UNRISD. Background paper for the Project "Social Policy in a development Context", Geneve: UNRISD.

⁴⁶ Esping-Andersen (1947). Sociólogo dinamarquês cujo foco principal é o Estado de bem-estar social e seu lugar nas economias capitalistas. É professor da Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona (Espanha), e membro do Comitê Científico do Instituto Juan March e do Conselho de Administração e do Conselho Científico do Instituto de Ciências Sociais IMDEA, ambos em Madri.

⁴⁷ Seus atributos principais são os seguintes: o mercado como *locus* de uma solidariedade de base individual; a predominância do mercado na provisão social, da qual participam, com menos peso, a família e o Estado. Neste regime se enquadrariam países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Irlanda e Reino Unido.

⁴⁸ Fundado em uma solidariedade de base familiar, caracteriza-se por uma provisão social na qual a família exerce um papel central, frente o caráter marginal do mercado e a ação subsidiária do Estado, tendo ainda por referências o *status*, o mérito e a sanção de atores coletivos e corporativos diferenciados. Países como Alemanha, Itália, França e outros da Europa Continental exemplificariam esse regime.

regime social-democrata⁴⁹. O enfoque dos regimes de bem-estar estabeleceu inquestionavelmente os termos contemporâneos da investigação comparada nesse campo (*apud* ORLOFF, 2003; AMENTA, 2003; SCOKPOL, 2003).

Esping-Andersen (1990; 1991), ao fazer a abordagem institucional sobre o tema, informa que os economistas clássicos deixaram claro o motivo pelo qual as instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do *welfare state*. Aponta, ainda, que os liberais temiam que a democracia plena compromettesse os mercados e instaurasse o socialismo; com isso, a liberdade precisava de uma defesa dos mercados contra a intrusão política. É isso, na prática, o que o Estado do “laissez-faire”⁵⁰ procurava realizar. Mas foi esse divórcio entre política e economia que alimentou muitas análises institucionais.

Esping-Andersen, citando Polanyi⁵¹ como seu melhor representante, mas dispondo também de muitos expoentes antidemocráticos da escola histórica, afirma que a abordagem institucional insiste em que todo esforço para isolar a economia das instituições sociais e políticas destruirá a sociedade humana. Para sobreviver, a economia tem de incrustar-se nas comunidades sociais. Desse modo, Polanyi vê a política social como pré-condição necessária para a reintegração da economia social.

Observa-se nesses estudos que o Estado de bem-estar é influenciado diretamente pelo institucionalismo, por intermédio de suas escolas, sociológica e histórica.

Com essas reflexões sobre políticas sociais e o Estado, pautadas em referências conceituais de autores renomados, passaremos ao próximo capítulo onde serão abordadas as principais características da proposta de Estado de bem-estar social no Brasil, conforme previstas na Constituição Federal de 1988, incluindo as referências especificamente dirigidas às políticas de saneamento básico.

⁴⁹ Fundado em uma solidariedade de base universal e caracterizado por uma composição da provisão social na qual o Estado exerce papel central, frente às posições marginais da família e do mercado. Aqui se classificam tipicamente os países nórdicos: Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia (Esping-Andersen, 1990; 1999).

⁵⁰ *Laissez-faire* é expressão escrita em francês e que simboliza o liberalismo econômico, na versão mais pura de capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência, taxas nem subsídios; apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade.

⁵¹ Karl Paul Polanyi, (1886 — 1964). Filósofo social, historiador da economia, antropólogo econômico, sociólogo e economista político húngaro, conhecido por sua oposição ao pensamento econômico tradicional, inserindo-se na chamada vertente heterodoxa. Eventualmente, considera-se que as teses institucionalistas se aproximam do substantivismo, abordagem desenvolvida por Polanyi. Sua principal obra é *A Grande Transformação*, de 1944.

CAPÍTULO 2 - Estado de bem-estar social, arranjos federativos, Reforma do Estado e o saneamento no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988

O presente capítulo apresenta uma sistematização do ambiente político-institucional pós-redemocratização, com ênfase na abordagem do escopo legal que moldou a proposta de Estado de bem-estar, conforme a conceituação incorporada na Constituição Federal de 1988, abordando seus arranjos federativos, a Reforma do Estado e especialmente seus impactos sobre as políticas de saneamento.

2.1. O Estado de bem-estar social e o saneamento no Brasil à luz da CF-88

O Estado de bem-estar é referido desde o preâmbulo da Carta Constitucional de 1988, quando os integrantes do Congresso Nacional em Assembleia Nacional Constituinte (1986), declararam assegurar “[...] *o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*” (cf. p. 13 CF/88).

Nesse diapasão, os textos dos artigos de nºs. 23, 182, 186, 193, 219, 230 e 231 explicitam direitos e condições previstas para a fundamentação e “desenvolvimento” do Estado de bem-estar no País.

O artigo 30, inciso V da CF-88, versa sobre a titularidade dos serviços públicos e define a competência de municípios para organizarem e prestarem, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local que têm caráter essencial, incluído o de transporte coletivo. Esse entendimento fundamenta a tese da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, por se tratar de “serviço público de interesse local”.

O tema saneamento básico é citado na CF-88 em três momentos: i) Inciso XX do Art. 21 (p. 32) o qual afirma que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; ii) Inciso IX do Art. 23 (p. 35), que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo aos entes da Federação promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e iii) no Art. 200 (p. 155), Título VIII, do Capítulo II - Da Seguridade Social, na Seção II - Da Saúde.

No âmbito federal, o Art. 200 destaca-se dos demais, porque aborda o saneamento básico estabelecendo competência objetiva na formulação de políticas públicas do setor, também, como uma atribuição do Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I –;

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; (CF-88, p. 155).

O SUS, ao ser instituído, incorporou um conceito de saúde mais abrangente, equânime, ressaltando as expressões da questão social conforme a CF-88, na Seção II – Da Saúde, disposto no Art. 196.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988, p. 153).

Como exposto acima, os serviços de saneamento básico foram incorporados no texto constitucional em diferentes vertentes, todas associadas a uma concepção ampla de bem-estar social, definindo diretrizes atreladas ao desenvolvimento urbano, habitação, transporte urbano e saúde pública, com evidentes reflexos sobre a qualidade de vida da sociedade em geral. Sua implementação cabe aos Municípios e Estados com o apoio da União, fortalecendo, assim, o pacto federativo.

Desta maneira, com base no que preconiza a CF-88 no seu Art. 200 (SUS) e Art.196, o Governo Federal editou o Decreto nº 100/1991 criando a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), e estabeleceu a incorporação de vários órgãos e Secretarias, antes já vinculadas à área da saúde, dentre os quais a Fundação Serviços de Saúde Pública (Fsesp), a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), a Secretaria Nacional de Ações Básicas de Saúde (Snabs) e a Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde (Snpes). As ações da FSESP e da Sucam, anteriormente à criação da Funasa, consistiam no trabalho de prevenção e combate a doenças, na educação em saúde, na atenção à saúde de populações carentes, sobretudo àquelas do Norte e Nordeste, no saneamento e no combate e controle de endemias, além da pesquisa científica e tecnológica voltadas para a saúde.

Com a criação da Funasa e a incorporação dos diversos órgãos, a instituição buscou dar continuidade a inúmeras ações anteriormente desenvolvidas, além de exercer papel relevante na efetivação da reforma sanitária promovida pelo Ministério da Saúde durante a década de 1990 e ter ação decisiva na implementação e ampliação do Sistema Único de Saúde (SUS).

No âmbito da saúde, na esfera federal, coube à Funasa a responsabilidade de alocar recursos do Orçamento Geral da União – OGU para os sistemas de

abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos e melhorias sanitárias domiciliares, com vistas ao atendimento, prioritariamente, a municípios com população inferior a 50.000 habitantes, em comunidades quilombolas e de assentamentos rurais.

Mais recentemente, a partir do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab, BRASIL, 2013), aprovado pelo Governo Federal e publicado no Diário Oficial da União em 06 de dezembro de 2013, a Portaria Interministerial nº 571, atribuiu à Funasa a responsabilidade de elaborar e implementar o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR).

2.2. Arranjos federativos na política do Brasil

A Constituição Federal de 1988 (CF-88), da República Federativa do Brasil, ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, por ter sido concebida no processo de redemocratização e na retomada do Estado democrático de direito tendo incorporado premissas do Estado de bem-estar social, conforme o modelo social democrata do norte europeu. (Esping-Andersen, 1990).

A CF-88 reafirmou o federalismo brasileiro composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No novo ambiente geopolítico, pós-redemocratização (1985), como seria previsível, os grupos da situação e oposição se reorganizaram no intuito de consolidarem seus espaços (Kinzo, 2001)⁵².

Abrucio⁵³ (2013), ao abordar os arranjos federativos, afirma que em sistemas federais, autoridades do nível central coexistem com poderes distintos, ou seja, “unidades constituintes” da federação e cita Pierson, conforme segue:

Como os representantes do governo de ambos os níveis são parte de um mesmo sistema, embora parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas em geral somente modestamente coordenadas. Eles podem competir entre si, desenvolver projetos independentes cujos propósitos se chocam, ou cooperar para atingir fins que não poderiam alcançar sozinhos (*apud* PIERSON, 1995, p.451).

⁵² Maria D'Alva Gil Kinzo, possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo(1972), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo(1978), doutorado em Social Studies pela University of Oxford(1985) e pós-doutorado pela Georgetown University (1990). Atualmente é Professora Associada da Universidade de São Paulo.

⁵³ Abrucio: professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV) desde 1995. Foi coordenador do curso de graduação em Administração Pública entre os anos de 2011 e 2017. Ocupou o cargo de coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo.

Quanto ao funcionamento de uma federação, Abrucio (2013), indica, ainda, que a mesma não depende só de suas instituições básicas. As relações intergovernamentais alimentam o federalismo constitucional e os atores federativos criam suas estratégias para atuação. Por isso, é preciso compreender a dinâmica intergovernamental segundo os fatores históricos que circunscrevem o embate político em cada nação. Mesmo levando em conta a existência de características gerais de todas as federações, Paul Pierson adverte que o federalismo é bastante elástico, ao contrário dos Estados unitários. Abrucio mais uma vez recorre a Pierson, citando-o:

Nesse sentido, não basta olhar para as regras do jogo; é necessário também analisar a interação entre as identidades, interesses e recursos dos atores com o arcabouço institucional existente (*apud* PIERSON, 1995, p. 463).

No ano seguinte à promulgação da CF-88, foi realizada a primeira eleição direta para a Presidência da República desde o golpe militar em 1964. Nesse mesmo ano de 1989, foi realizada na capital dos Estados Unidos da América, reunião que ficou conhecida por ter gerado o “Consenso de Washington”. Nesse encontro foram pactuadas uma série de recomendações visando ao desenvolvimento a partir da aplicação de políticas econômicas de cunho neoliberal, particularmente em países da América Latina. O receituário do Consenso de Washington foi aplicado amplamente no subcontinente americano, durante a década de 1990, principalmente pela pressão e influência exercidas pelo governo dos Estados Unidos e por instituições como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Assim, com a eleição em 1989 do presidente Collor, que tomou posse em 1990, foi iniciada a abertura do mercado nacional. Esse fato também se refletiu nas políticas voltadas para o saneamento básico, com a criação do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS (1991), instituído sob a influência e apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁵⁴.

⁵⁴ O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é uma organização financeira internacional com sede na cidade de Washington D.C., EUA, e criado no ano de 1959 com o propósito de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe.

Após instauração de processo de *impeachment* e posterior cassação de Fernando Collor de Mello (1990-1992)⁵⁵, já sob a égide do presidente Itamar Franco (1992-1995)⁵⁶, Fernando Henrique Cardoso – FHC assumiu o cargo de Ministro da Fazenda, sendo responsável pela implantação do plano de estabilização econômica, denominado Plano Real⁵⁷.

Na ausência do instituto da reeleição, no início dos anos 90 no Brasil, o então presidente Itamar Franco, em acordo, com as maiores forças partidárias (PMDB, PSDB, PFL) no Congresso Nacional e que lhe davam apoio à época, lançaram o candidato Fernando Henrique Cardoso ao cargo de Presidente da República como representante da continuidade da política econômica aplicada no período imediatamente anterior. Essa coalizão de forças defendia um Estado mais ágil e mais enxuto, com maior participação da iniciativa privada. A candidatura foi exitosa, e FHC foi eleito para o seu primeiro mandato (1995-1998); após Emenda Constitucional nº 16 de 04 de julho de 1997, aprovada no sentido da reeleição, foi mais uma vez escolhido em eleições gerais realizadas em outubro de 1998, estendendo o seu período na Presidência da República até 2002.

2.3. O Estado de bem-estar (*Welfare State*): aspectos sociopolíticos

O termo *Welfare State*, ou Estado de bem-estar, surgiu pela primeira vez na Inglaterra na segunda metade da década de 1940, em plena Segunda Guerra Mundial. O termo passou a ser utilizado para caracterizar o conjunto de políticas de caráter social e econômico adotado pelos países desenvolvidos ocidentais que englobavam uma ampla gama de benefícios sociais e medidas de proteção e amparo à população contra os efeitos desestabilizadores das forças dos mercados.

⁵⁵ Fernando Affonso Collor de Mello (Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1949) foi o 32º Presidente do Brasil, de 1990 até renunciar em 1992 (o processo de impeachment, antes de aprovado, fez com que Collor renunciasse ao cargo, assumindo em seu lugar seu vice Itamar Franco). Posteriormente, foi eleito senador pelo estado de Alagoas por dois mandatos (2007- 2014, 2015-2022).

⁵⁶ Itamar Augusto Cautiero Franco (Mar territorial brasileiro, 28 de junho de 1930 – São Paulo, 2 de julho de 2011) foi um político brasileiro. Foi o 33.º presidente da República, tendo governado entre 1992 e 1995 após seu antecessor, Fernando Collor, ter sido afastado da presidência por um processo de impeachment. Foi também senador por Minas Gerais por dois mandatos (1975 a 1990) e governador do estado de Minas Gerais. (1999 a 2002).

⁵⁷ Plano Real foi um programa brasileiro com o objetivo de estabilização e reformas econômicas, iniciado em 27 de fevereiro de 1994 com a publicação da medida provisória número 434, implantado no governo Itamar Franco. Tal medida provisória instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia, e determinou o lançamento de uma nova moeda, o real.

Segundo Davis (2001), a complexidade e a diversidade dos critérios e dimensões sugerem que o conceito de regime de bem-estar, em Esping-Andersen (1990) e outros, abrangem os peculiares fundamentos sociopolíticos e as estruturas de valores de uma determinada sociedade. Para o autor, o regime é uma construção que traz consigo, nas suas instituições e formas, a história passada de embates entre classes, grupos sociais, coalizões políticas, movidos cada qual por seus sistemas de interesses e valores, atuando segundo suas distintas capacidades de apropriação de porções do bem-estar gerado e institucionalizado, em uma dada sociedade.

Draibe (2003) cita o estudo seminal realizado por Esping-Andersen (1990), que propõe três tipologias de regime de “Estado de bem-estar”: a) liberal; b) conservador corporativo e, c) social democrata. Sendo estes consolidados a partir dos seguintes critérios: a) a relação entre público-privado na provisão do social; b) o grau de “desmercantilização” dos bens e serviços e seus feitos na estratificação social.

Para Draibe (2003), os estudos comparados sobre as reformas do Estado de bem-estar social (*Welfare State*) constituem uma profícua linha de trabalho, de presença cada vez maior na literatura internacional. A autora afirma que, devido às transformações do capitalismo, fortes e crescentes pressões incidiram sobre os sistemas de proteção social, desafiados pelo desemprego estrutural de longa duração, pela piora na distribuição de renda, pelo aumento e diversificação da pobreza e pela redução dos recursos fiscais. Acrescente-se a isso a hegemonia do novo sistema de valores, diferente e, em boa medida, hostil aos princípios de solidariedade e justiça social que presidiram na etapa anterior à expansão do sistema.

Sojo⁵⁸ (2003) cita estudos da década de 90 sobre as reformas do Estado de bem-estar que examinaram propostas de alteração destrutivas deste tipo de arranjo institucional, pelo viés de suas relações com os fenômenos da globalização e da hegemonia do neoliberalismo. Na perspectiva das orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BIRD⁵⁹), que predominaram durante a década de 1990, foram adotados programas sociais focalizados, dirigidos aos estratos

⁵⁸ Ana Sojo, nascida em 1954 na Costa Rica, doutorado em Ciências Sociais e Econômicas, Freie Universitaet Berlín, 1981; Mestrado em Sociologia, Freie Universitaet Berlin, 1978. Especialista em coesão social, reformas de saúde e proteção social, políticas de combate à pobreza planos sociais, reformas de gestão nas políticas sociais na América Latina e nos países Caribe.

⁵⁹ O Banco Mundial (BIRD) é uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É o maior e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo, além de possuir o status de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas e em outros fóruns internacionais, como o G-20 financeiro. A sede do banco está situada em Washington, D.C., Estados Unidos da América. O Banco Mundial é parte do Grupo do Banco Mundial.

populacionais de renda inferior, localizados em torno da linha de pobreza, ou ainda, abaixo dela (extrema miséria). A tese do retorno ao “Estado mínimo” circulou com intensidade, na América Latina, especialmente após a radical reforma previdenciária adotada no Chile durante o período do governo de Pinochet⁶⁰.

No Brasil, houve um esboço de implantação do Estado de bem-estar social nas décadas de 1980 e 1990, durante o início do processo de redemocratização. Todavia, o modelo incorporado pela Constituição de 1988 não seria aplicado em sua íntegra, mas muitas vezes de forma parcial e/ou assistencialista. Logo, o que se verificou foi a manutenção da acentuada desigualdade social, os elevados índices de pobreza e o insucesso de tentativas de elevação do país no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH⁶¹).

Segundo Sallum Jr.⁶² (2016), após a redemocratização (1985), o Brasil avançou no que tange à democracia; gradativamente teria ocorrido, a partir do final dos anos 80, uma participação mais efetiva das camadas populares, demandando a presença do Estado, exigindo distribuição mais justa de renda.

Conforme Draibe (2003), o país passou por dois ciclos de reformas (1980 e 1990). As principais características das propostas adotadas nos dois períodos estão sistematizadas no quadro abaixo.

⁶⁰ Augusto José Ramón Pinochet Ugarte (Valparaíso, 25 de novembro de 1915 — Santiago, 10 de dezembro de 2006) foi um general do exército chileno e ditador do seu país de 1973 a 1990, servindo posteriormente como senador vitalício, cargo que foi criado exclusivamente para ele, por ter sido um ex-governante. Assumiu o poder total no Chile depois de liderar o golpe militar, em 11 de setembro de 1973, pelo Decreto Lei Nº 806 editado pela junta militar (Conselho do Chile) e após a deposição do governo democraticamente eleito do presidente Salvador Allende. Seu regime foi marcado por constantes violações de direitos humanos, com mais de 80.000 pessoas sendo presas e outras 30.000 torturadas. Segundo números oficiais, mais de três mil pessoas foram assassinadas pelo governo Pinochet.

⁶¹ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de “desenvolvimento humano” e para ajudar a classificá-los como desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* (como um indicador do padrão de vida) recolhidos em nível nacional. Cada ano, os países membros da ONU são classificados de acordo com essas medidas.

⁶² Brasílio Sallum Junior, Professor Titular de Sociologia da Universidade de São Paulo e Pesquisador do CNPq. Graduado em Ciências Sociais (1970), doutor em Sociologia (1979) e Livre-Docente (1995) pela Universidade de São Paulo. Participa dos conselhos editoriais de Lua Nova - Revista de Cultura e Política, Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, Sociologia & Política e Sociologia & Antropologia. É assessor do CNPq, da CAPES e da FAPESP.

QUADRO 1: Brasil: Reforma do Sistema de Proteção Social segundo os ciclos (1985-2002)

QUADRO 1 <i>Brasil: Reforma do Sistema de Proteção Social segundo os ciclos (1985-2002)</i>			
ÁREAS DE POLÍTICAS	1º CICLO DE REFORMAS	2º CICLO DE REFORMAS	
	1985-1988	1995-1998	1999-2002
EDUCAÇÃO			
Ensino Infantil	–	–	Introduzida
Ensino Fundamental	–	Reforma parcial	–
Ensino Médio	–	Introduzida	–
Ensino Superior	–	–	–
POLÍTICA DE SAÚDE	Reformada	Implementada	Reforma parcial
PREVIDÊNCIA SOCIAL	Reforma parcial	Reforma parcial	–
Emprego e Proteção do Desemprego			
Seguro-desemprego	Introduzida	Ampliada	–
Programas de Inserção Produtiva	–	Introduzida	–
PROTEÇÃO À POBREZA			
Assistência Social	Reformada	Implementada	–
Programas de Combate à Pobreza	–	Introduzida	–
Rede de Proteção (transferências monetárias)	–	–	Introduzida

Extraído de Draibe (2003, p. 71)

No primeiro ciclo (1985-1988), a agenda reformista é a da redemocratização e corresponde à primeira fase da “Nova República”, simbolicamente encerrada com a promulgação da Constituição de 1988.

No segundo ciclo (1995-2002), a agenda focou a educação infantil e o ensino médio, nos programas de inserção produtiva, e de combate à pobreza, aí incluída a rede de proteção social, criada em base às transferências monetárias diretamente às famílias pobres.

Ao comentar as políticas reformadas com êxito, Draibe (2003), destaca duas delas, conforme previstas, no âmbito da CF88 (primeiro ciclo) e consolidadas durante o segundo ciclo (respectivamente nos períodos entre 1995-1998 e 1999-2002): a da

saúde, a partir da promulgação da Lei 8080/90, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS⁶³), e a correspondente à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas⁶⁴) de 1993.

Para a mesma autora, a política social aplicada durante o período presidencial de FHC (1995-2002), constituiu-se por três conjuntos ou eixos de programas: i) os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; ii) os programas básicos⁶⁵; e iii) o programa de enfrentamento da pobreza; todos articulados segundo as orientações e as prioridades do governo.

O primeiro eixo de programas, ou seja, os serviços sociais públicos, tais como as políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social, ocupavam posição decisiva, e constituíram-se como eixos centrais da política; a sua reestruturação era apontada como condição necessária da estratégia global de desenvolvimento social que resultaria na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhora da sua eficácia e consequente qualidade. Para isto, seria necessária sua reorganização, segundo as diretrizes da descentralização, da elevação da participação social e das parcerias entre os níveis da Federação e com a sociedade civil.

O segundo eixo resulta da seleção de programas prioritários aos quais seria conferida a prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas.

O terceiro eixo é o de combate à pobreza, conforme as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional;

⁶³ O Sistema Único de Saúde (SUS) é a denominação do sistema público de saúde no Brasil inspirado no *National Health Service (NHS)* britânico. Considerado um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, segundo informações do Conselho Nacional de Saúde, é descrito pelo Ministério da Saúde na cartilha *Entendendo o SUS* como "um sistema ímpar no mundo, que garante acesso integral, universal e igualitário à população brasileira, do simples atendimento ambulatorial aos transplantes de órgãos" (BRASIL, 2007). Foi instituído pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, como forma de efetivar o mandamento constitucional do direito à saúde como um "direito de todos" e "dever do Estado", sendo regulado pela Lei nº. 8.080/1990.

⁶⁴ A LOAS estabelece que a assistência social seja direito do cidadão e dever do Estado. É Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

⁶⁵ Programas Básicos: envolvem a articulação com estados e municípios e têm como objetivos: promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. As ações são desenvolvidas nas seguintes áreas: • direitos e desenvolvimento social; • organização sustentável da produção; • saúde, saneamento e acesso à água; • educação e cultura; • infraestrutura; • apoio à gestão territorial; • ações fundiárias. (Draibe, 2003).

melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar.

Esses três eixos foram articulados como prioridades do governo FHC (1995-2002).

Assim, de forma muito resumida, Draibe (2003) conclui que os dois ciclos de reformas guardam relação entre si, não se podendo explicar o segundo sem se levar em conta o primeiro. Continuidades e rupturas, contrarreformas, reforma da reforma, *path dependency*⁶⁶ – são esses alguns dos conceitos com que se pode apreender as relações entre os dois momentos (cf. Draibe, 2002a e b; 2003).

Já em Faria & Graeff (2000)⁶⁷, é destacada a conexão estabelecida no governo Cardoso entre políticas sociais, capacitação e inclusão social. Durante os governos de FHC, as pontes simbólicas de inserção teriam sido constituídas pelas noções de “estabilidade”, “competitividade”, “competência”, “capacitação” e “inclusão social” mediante a expansão dos “direitos sociais”, da “solidariedade” ou da “proteção social”. Os lemas da estabilidade, competitividade e competência teriam sido os valores que orientaram e justificaram a política econômica naquele momento. A capacitação era o eixo das políticas destinadas aos trabalhadores e pequenos produtores. Os mesmos autores destacam que a capacitação era o fio ideológico que vinculava as políticas sociais à inclusão de segmentos mais empobrecidos.

No âmbito do governo FHC, a título de um breve resumo, pode-se citar Sallum (2016), que aborda a conexão da inclusão social por intermédio dos direitos sociais, da solidariedade e da proteção social que eram os lemas justificadores das políticas que buscavam priorizar os cidadãos excluídos ou precariamente incluídos na sociedade capitalista. Esses direitos sociais, que são pilares de uma cidadania ampliada, já estavam definidos na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 que visavam garantir as condições plenas para o exercício da democracia e fomentar a solidariedade dos setores privilegiados àqueles privados de seus direitos básicos ou em situação de miséria tal que requeriam

⁶⁶ *Path dependency* – Dependência de trajetória explica como o conjunto de decisões que uma pessoa enfrenta por uma determinada circunstância é limitado pelas decisões tomadas no passado ou pelos eventos que a pessoa experimentou, mesmo que as circunstâncias passadas não sejam mais relevantes.

⁶⁷ Faria e Graeff (2000). Essa concepção encontra-se em um documento governamental apresentado a um seminário internacional sobre a “terceira via” a conexão estabelecida no governo Cardoso entre políticas sociais, capacitação e inclusão social. Consultar Faria e Graeff (2000, p.1).

proteção imediata. O mesmo autor pondera também que as orientações da política social aplicada no Brasil durante os anos 90 estavam impregnadas pela ideia de capacitação, no sentido de abrir a todos a possibilidade de participar plenamente da sociedade capitalista, pois a inserção na sociedade de mercado exigiria “talento”, méritos individuais e ambição para a acumulação. Ao final, Sallum conclui que esta abordagem foi embasada em uma concepção que pretendia atenuar a dimensão social das desigualdades, remetendo-as à superação para o plano privado-individual.

2.4. A Reforma do Estado no governo FHC e as estratégias para concessões privadas dos serviços de saneamento

Como já afirmado, o processo de redemocratização no Brasil, a partir de 1985, ocorreu, paralelamente às orientações de agências multilaterais, na direção de implantação de políticas econômicas influenciadas pelo ideário do neoliberalismo.

Pilatti⁶⁸ (2008) ressalta que a Carta Magna (CF-88) apontava para uma direção oposta às tendências internacionais vigentes no início dos anos 90, ao assegurar um papel central ao Estado na ordenação econômica, arranjo que suscitou diversas críticas de segmentos liberais (políticos e intelectuais) quanto ao seu suposto “estatismo”⁶⁹.

Hall (2014) trata do esgotamento das políticas de inspiração keynesiana⁷⁰ e sua substituição por políticas monetaristas e neoliberais na Inglaterra e na França, como também, cita Biersteker⁷¹ no que diz respeito à expansão das ideias liberais no mundo “em desenvolvimento”.

⁶⁸ Adriano Pilatti, Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica Rio de Janeiro (PUC-Rio), doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), com Pós-Doutorado em Direito Público Romano pela Universidade de Roma I - La Sapienza.

⁶⁹ Estatismo ou estadismo (tradução literal do inglês *statism* ou uma derivação simples da palavra latina *status*) é um termo cunhado em 1962 pela filósofa libertária Ayn Rand, numa série de discursos, para descrever a defesa política ou ideológica da autoridade do Estado e intervenção do mesmo em atividades econômicas e individuais, em contraste com o libertarianismo, que propõe liberdade nessas atividades e ceticismo em relação às ações do Estado. Dessa forma, quem defende um Estado forte, autoritário, intervencionista, regulador, paternal, excessivamente vigilante ou com o dever de proporcionar o bem estar social, por exemplo, pode ser considerado um estatista.

⁷⁰ A escola Keynesiana ou Keynesianismo é a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes em seu livro Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (*General theory of employment, interest and money*) e que consiste numa organização político-econômica, oposta às concepções liberais, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego.

⁷¹ Thomas J. Biersteker (nascido em 2 de maio de 1950) é um cientista político americano e notável estudioso de construtivismo. Ele se, em 2007, tornou o primeiro professor de segurança internacional da Curt Gasteyger no Instituto de Estudos Internacionais e de Desenvolvimento (IHEID) em Genebra, na Suíça, onde também é membro do Centro de Conflito, Desenvolvimento e Construção da Paz. Ele

Segundo Linz⁷² & Stepan⁷³ (1996), a nova hegemonia construída a partir do final do período de governos militares (1964-1985) foi consolidada com a Constituição de 1988. Contudo, os autores apontam que esse avanço não se refletiu de imediato na área econômica, pois os instrumentos fornecidos não foram suficientes para assegurar estabilidade ao País.

Para Teixeira⁷⁴ & Pinto⁷⁵ (2012) e também Bresser-Pereira (2004)⁷⁶, o primeiro governo de FHC (1995-1998) pautou-se pelo Consenso de Washington, que consistiu em uma recomendação internacional elaborada em 1989, a cargo do economista norte-americano John Williamson⁷⁷, visando à propagação da conduta econômica neoliberal, com a intenção de combater as crises e a miséria dos países menos desenvolvidos, sobretudo os da América Latina. As recomendações do Consenso de Washington podem ser resumidas da seguinte forma:

- i) reforma fiscal – promover profundas alterações no sistema tributário (arrecadação de impostos), no sentido de diminuir os tributos pagos por grandes empresas com vistas à elevação dos lucros e do grau de competitividade;
- ii) abertura comercial – proporcionar o aumento das importações e das exportações por meio da redução das tarifas alfandegárias;

é um membro ativo do Conselho de Relações Exteriores e do Conselho de Pesquisas em Ciências Sociais e faz parte do Conselho Editorial de Estabilidade: Revista Internacional de Segurança e Desenvolvimento.

⁷² Juan J. Linz é Professor de Ciências Políticas e Sociais na Universidade de Yale.

⁷³ Alfred Stepan, o primeiro reitor e presidente da Central European University, é professor de Governo e membro do All Souls College, da Universidade de Oxford.

⁷⁴ Rodrigo Teixeira, Professor do Departamento de Economia e do Centro de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil.

⁷⁵ Eduardo Pinto, Professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

⁷⁶ Para Bresser-Pereira (2004), a economia brasileira encontrava-se estagnada há 24 anos, ou seja, desde o início dos anos 80, período denominado como a “Grande Crise”. Entre 1980 e 1994, os principais pontos fracos da economia brasileira eram diretamente relacionados à crise da dívida externa e à situação fiscal expressa em altas taxas de inflação, sendo que esta última havia sido debelada com o Plano Real (1994). Ainda segundo Bresser, após a estabilização dos preços, era de se esperar que a economia retomasse o desenvolvimento, o que não ocorreu da forma imaginada. O autor relata que as agências governamentais e semigovernamentais em Washington e os agentes do sistema financeiro internacional em Nova York (as duas fontes da ortodoxia convencional) propunham aos países emergentes uma nova estratégia de desenvolvimento: “abrir a conta capital e crescer com poupança externa”.

⁷⁷ John Williamson, economista, nasceu na Inglaterra em 1937. É conhecido internacionalmente como o homem que cunhou o termo “Consenso de Washington”. Entre 1968 e 1970, durante o governo trabalhista (centro-esquerda) de Harold Wilson, foi consultor econômico do tesouro britânico. Foi conselheiro do Fundo Monetário Internacional no período entre 1972 e 1974. É membro do “Institute for International Economics” desde 1981. Também atuou como economista-chefe do Banco Mundial para o sul da Ásia entre 1996 e 1999.

- iii) política de privatizações – reduzir ao máximo a participação do Estado na economia, no sentido de transferir empresas estatais para a iniciativa privada;
- iv) redução fiscal do Estado – reduzir os gastos do Estado por meio do corte em massa de funcionários, terceirizando o maior número possível de serviços e flexibilizando leis trabalhistas e promovendo a redução do valor real dos salários e garantir arrecadação suficiente para o pagamento da dívida pública.

Em caso de recusa dos países a seguirem este receituário, ficavam implícitas ameaças, no sentido de dificuldades que poderiam advir quanto ao acesso ao sistema financeiro internacional e/ou aos financiamentos de organismos multilaterais.

No Brasil, a discussão sobre a presença do Estado na economia e mesmo o seu “tamanho ideal” tomou impulso especialmente a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, Bresser Pereira exerceu a função de Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998), propondo a modernização da burocracia estatal com o objetivo de que fossem incorporadas metodologias e ferramentas gerenciais comumente utilizadas na iniciativa privada associada à privatização de algumas atividades estatais.

Anos mais tarde, Bresser Pereira⁷⁸ (2004) continuava a reafirmar que as reformas institucionais seriam necessárias e deveriam ser continuadas, desde que o objetivo fundamental não fosse simplesmente reduzir o tamanho do Estado, mas garantir o funcionamento dos mercados e promover a distribuição de renda. Na concepção deste autor, o desenvolvimento só é possível quando o mercado e o Estado são fortes. O Estado brasileiro, ao reduzir sua participação como “empresário”, deveria delegar a regulação dos setores recém-privatizados a organizações, ao menos teoricamente, equidistantes de interesses privados e que, privilegiadamente, se tornassem representantes de direitos consagrados à cidadania.

Sallum (2016) parte da hipótese de que existiu uma nova forma de Estado no Brasil entre 1995 e 2010; as sucessivas diretrizes federais ao longo desse período teriam sido liberalizantes, no sentido, por exemplo, dos estímulos à privatização de importantes empresas estatais, porém moderadas – no que se refere à redução da

⁷⁸ Luiz Carlos Bresser-Pereira (São Paulo, 30 de junho de 1934) é um economista, cientista político, cientista social, administrador de empresas e advogado brasileiro. É professor da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, desde 1959, e edita a Revista de Economia Política desde 1981. Foi ministro da Fazenda do Brasil (1987). Foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia (1999). É considerado um dos maiores expoentes do desenvolvimentismo no Brasil.

intervenção do Estado na economia – mesclando políticas dos ideários neoliberais e, ainda, parcialmente social democrata. Essa dualidade teria ocorrido na medida em que a CF-88, ao menos em sua concepção original, teria assegurado diretrizes em direção à construção de um Estado de bem-estar.

Sallum (2016) afirma, ainda, que durante a década de 1990, o país passou por um processo de estabilização e Reforma do Estado com a abertura comercial e do sistema financeiro, em conjunto com a eliminação do monopólio estatal das telecomunicações, do petróleo, do gás e da mineração. O programa de concessões foi amparado na Lei 8.987/1995, assim como na reforma gerencial de 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, ambas fundamentadas em uma nova visão de gestão pública com foco no desempenho e na eficiência.

Foram, então, estabelecidas novas relações institucionais. Em vários casos, representantes de governo dos três entes federados assumiram as funções de “poder concedente”⁷⁹, repassando por contrato, serviços públicos a empresas concessionárias. A partir das privatizações e concessões, no primeiro governo de FHC, foram criadas as primeiras agências reguladoras federais de infraestrutura: Agência Nacional de Energia Elétrica⁸⁰ (ANEEL); Agência Nacional de Telecomunicações⁸¹ (ANATEL); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis⁸² (ANP) e; Agência Nacional de Transportes Terrestres⁸³ (ANTT).

⁷⁹ Poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão.

⁸⁰ A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é uma autarquia sob regime especial (Agência Reguladora), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e fórum no Distrito Federal, com a finalidade de produção, transmissão e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do Governo Federal. A ANEEL foi criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

⁸¹ A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada pela Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 – mais conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sendo a primeira agência reguladora a ser instalada no Brasil, em 5 de novembro daquele mesmo ano. A criação da Anatel fez parte do processo de reformulação das telecomunicações brasileiras iniciado com a promulgação da Emenda Constitucional 8/1995, que eliminou a exclusividade na exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal, permitindo a privatização e introduzindo o regime de competição. O Estado passava da função de provedor para a de regulador dos serviços.

⁸² Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), criada em 1997 pela Lei nº 9.478, é o órgão regulador das atividades que integram as indústrias de petróleo e gás natural e de biocombustíveis no Brasil. Suas atividades foram iniciadas em 14 de janeiro de 1998. Vinculada ao Ministério das Minas e Energia, é a autarquia federal responsável pela execução da política nacional para o setor.

⁸³ A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é uma autarquia federal brasileira responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e de prestação de serviços de transporte terrestre, conforme o artigo 1º do decreto que regulamenta suas atividades. Atua também no modal dutoviário. Segundo o artigo 21 de sua Lei de criação, trata-se de uma entidade integrante da Administração Federal indireta, vinculada ao Ministério dos Transportes e

Paralelamente ao esforço político-institucional que amparou as concessões privadas dos serviços federais, o primeiro governo de FHC reorganizou as ações e programas de saneamento básico que, até o ano de 1994, estavam vinculados à Secretaria de Saneamento do Ministério do Bem Estar Social – MBES e passaram a ser geridos pelo Ministério do Planejamento, caracterizando-se, assim, além da mudança do *locus* institucional, uma alteração na condução política, mais direcionada à participação do setor privado, estimulando Municípios e Estados a licitarem os seus serviços para a concessão privada desses serviços.

Foi nesta mesma etapa que o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) constituiu-se como instrumento central da política de saneamento do governo FHC (Vargas e Lima, 2004; Calmon et al, 1999).

Neste contexto, a equipe do PMSS pautou a necessidade de entes de regulação para o saneamento como uma das principais propostas, apontando favoravelmente à abertura ao setor privado; tendência que se confrontava com os interesses representados pelo corpo técnico do MBES e do SUS que se opunham à privatização e defendiam a necessidade de universalização do acesso e a preservação do caráter público das empresas prestadoras dos serviços de saneamento no país. (Martin 2005; Melo 2005).

Costa (2003) salienta que o núcleo técnico que estava à frente do PMSS, desde a sua concepção até 1994, período em que foi produzido todo o arcabouço para a reorganização da política pública de saneamento, foi o que assumiu a sua condução em 1995. O mesmo autor afirma, ainda, que muito do conteúdo dessa política já estava formulada quando do início do primeiro governo de FHC.

Turolla (2002), assim como, Calmon *et al.* (1999) destacam que, no início do primeiro governo FHC (1995-1998), ocorreu uma alteração do lugar institucional onde seriam abrigadas as ações e os programas dirigidos aos serviços de saneamento básico em nível federal, quando é criada, em 1995, a Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) onde foi abrigado o Departamento de Saneamento, também recém criado.

Neste mesmo período, como um de seus primeiros atos, em 4 de janeiro de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) vetou, na íntegra, o PLC 199/93, que dispunha sobre a política nacional de saneamento e as competências da

submetida ao regime autárquico especial, caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como também sobre a abrangência destes serviços englobando o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a coleta de lixo e a drenagem urbana, e estabelecendo a competência aos municípios pela organização, prestação e concessão destes serviços públicos. O PLC vetado, também, criava o Fundo Nacional de Saneamento, a sua forma da gestão dos recursos financeiros, e as fontes de receita e a dotação orçamentária (Salles, 2009). Cabe o registro de que o referido PLC, vetado por FHC (1995-2002), havia sido aprovado na Câmara Federal e no Senado Federal, no final do ano de 1994 sendo encaminhado ao executivo federal, em 14/12/1994, para sanção presidencial, ainda no governo Itamar Franco (1992-1994) que não o sancionou, deixando para o seu sucessor que assumiria em janeiro de 1995. O que não ocorreu sob a justificativa de FHC, de que o projeto teria algumas inconstitucionalidades. O documento que embasou o veto presidencial foi elaborado por técnicos do Governo Federal vinculados ao PMSS que trabalhavam, há época, para que os serviços de saneamento fossem concedidos a iniciativa privada, sendo esta o principal motivo para o veto.

Segundo Costa (2003), ainda em 1995, o Governo Federal formulou as diretrizes para a “Política Nacional de Saneamento” (PNS), alinhada ao Banco Mundial, conduzidas por economistas e analistas políticos oriundos do IPEA⁸⁴. As funções atribuídas a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) permaneceram sem alterações significativas, esta Fundação desempenhando papel secundário nessa arena política.

Em 1996, foi implementado pela SEPURB o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), apoiado com recursos do BID que se estendeu até 2009, tendo como objetivo implementar projetos integrados de saneamento nos bolsões de pobreza do País, universalizando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas de maior concentração de pobreza. Os critérios de seleção dos municípios eram os seguintes: municípios com população urbana entre 15.000 e 50.000 habitantes; municípios com déficit de cobertura por serviços de abastecimento de água superior à média nacional. O PASS deveria atuar

⁸⁴ IPEA: A fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) criada em 1964 como Epea (Escritório) e assumindo o nome atual em 1967.

preferencialmente EM municípios integrantes dos programas sociais do governo FHC, particularmente, o Comunidade Solidária⁸⁵.

Segundo Salles (2009), também em 1996, o governo FHC tentou aprovar o PLS 266/1996, que estabelecia diretrizes para o exercício do poder concedente e para o inter-relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de serviços públicos de saneamento. O projeto abordava, entre outros temas, a prestação e a regulação dos serviços, com o objetivo de universalizar a cobertura, por intermédio da estratégia que consistia na ampliação da participação privada nas áreas onde existia mercado e na concentração dos recursos públicos dirigidos para o atendimento da demanda social ou dos sistemas deficitários, como forma de ação compensatória do Estado. No entanto, esse projeto não chegou a ser votado pelo Congresso Nacional por não ter recebido apoio consensual da bancada municipalista.

Outro fato a se destacar nesse período foi a publicação, por parte do Banco Central do Brasil, da Resolução nº 2.561/98, que restringia o crédito ao setor público, e os recursos do FGTS foram contingenciados⁸⁶, impactando diretamente a política de saneamento. Naquele momento de restrições financeiras, o Governo Federal, seguindo orientação de organismos multilaterais, ampliou o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), com vistas a fazer um diagnóstico e propor diretrizes para a “modernização” do setor.

Nesse ambiente político-institucional, ocorreram as primeiras concessões privadas em saneamento no País e, a partir delas a criação de agências reguladoras. Como exemplos de concessões, pode-se citar os serviços de municípios isoladamente ou de um conjunto deles, respectivamente, como o de: i) Cachoeiro de Itapemirim/ES, licitado em 1998, com a criação simultânea da Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim (Agersa)⁸⁷; ii) os

⁸⁵ Comunidade Solidária (1995-2002) foi um programa de desenvolvimento social, ações de fortalecimento da sociedade civil e interlocução política, servindo como instrumento de combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social no Brasil, por meio da promoção de parcerias entre Estado e sociedade.

⁸⁶ Contingenciamento de recurso da União. O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) em função da insuficiência de receitas.

⁸⁷ A Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (AGERSA) foi a primeira agência municipal de regulação criada no Brasil, através da Lei Nº 4.798/99, inicialmente com o objetivo de regular os serviços de saneamento. Tornou-se multissetorial pela Lei Nº 5.807/05, passando a regular ainda o transporte, os espaços públicos, o lixo e os resíduos sólidos, a iluminação pública e a propaganda e publicidade. Portanto, a AGERSA tem como missão, entre outras, promover a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços de saneamento concedidos, permitidos, autorizados ou operados diretamente pelo poder público municipal.

correspondentes a Região dos Lagos, no Rio de Janeiro (1998), abrangendo os municípios de Armação dos Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande e, São Pedro da Aldeia, cujos serviços passaram a ser prestados pela empresa Prolagos e regulados pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera), criada em 2005⁸⁸; iii) o município de Manaus (2000), com a regulação sendo realizada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas – ARSAM, criada pela Lei nº 2.568/99 que regulava a empresa privada de serviços de saneamento Manaus Ambiental. Atualmente os serviços de saneamento são regulados pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (Ageman)⁸⁹, cujos serviços, atualmente, são prestados pela empresa privada AEGEA Saneamento e Privatizações S/A.

2.5. A política de saneamento no segundo governo de FHC (1999-2002)

No final dos anos 90, caracterizado pela ausência de uma política de saneamento e pela insatisfação dos serviços prestados em municípios, principalmente nas regiões metropolitanas, os chefes do poder executivo municipal e em alguns casos, também, estadual, ou seja, prefeitos e/ou governadores responsabilizavam as companhias públicas estaduais de saneamento pelo atendimento precário à população.

Durante o segundo governo FHC, em 1999, a SEPURB foi incorporada pela Presidência da República, vindo a se constituir em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), fato este relevante, sobretudo na disputa por recursos federais a serem destinados a investimentos em saneamento básico, SEDU/PR e FUNASA (Calmon et al., 1999).

Em 1999, a SEDU/PR, ao absorver as atribuições da SEPURB, incorporou em sua estrutura o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que promovia, à época, estudos de apoio ao projeto de concessões privadas de serviços de saneamento.

⁸⁸ A Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera), criada em 06 de junho de 2005, por meio da Lei Estadual nº 4.556, exerce o poder regulatório dos Contratos de Concessão e Permissões de Serviços Públicos licitados e elaborados pelo Poder Executivo Estadual, através das Secretarias de Estado, nas áreas de energia e saneamento básico.

⁸⁹ Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – Ageman, que tem como responsabilidade a regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados do município de Manaus. A proposta foi efetivada a partir da sanção da Lei nº. 2.265, de 11 de dezembro de 2017.

Com as dificuldades nos avanços da cobertura para o abastecimento de água potável e rede coletora de esgotamento sanitário, principalmente nas regiões mais pobres do País, no final do segundo mandato FHC (1999-2002) foi lançado o Projeto Alvorada⁹⁰. Executado pela Funasa, a partir de 2001, o Programa teve o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como indicador principal, objetivando apoiar, financeiramente, a implantação de sistemas de água, esgotos e melhorias sanitárias domiciliares em municípios com IDH abaixo de 0,50.

Em 2001, a discussão central era quão descentralizada deveria ser a responsabilidade pela execução dos serviços de águas e esgotos – se em esfera estadual ou municipal – além da opção de uma titularidade compartilhada entre as subesferas da administração pública.

Assim, em 2001 como sua última tentativa de atender a pauta dos concessionários privados do setor de saneamento, o governo FHC fez nova investida e encaminhou, em regime de urgência constitucional, uma proposta de estrutura regulatória por meio do Projeto de Lei 4.147/2001, que instituía diretrizes nacionais para o saneamento básico. Neste Projeto foram incorporadas propostas quanto à relação entre a participação do setor público e o privado embasado na Lei de Concessões nº 8.987 de 1995. Tratava, ainda, da titularidade estadual ou de interesse comum entre municípios e estados para os serviços de saneamento em regiões metropolitanas. A tese do interesse comum, também, estava presente quando houvesse compartilhamento de equipamentos e redes de abastecimento de água entre mais de um município, todos os pontos que já haviam sido rejeitados durante a tramitação do PL 266/96.

Segundo Cançado (2002), com a tramitação do PL 4.147, o ano de 2001 foi palco de um intenso debate sobre a política de saneamento básico no País. Ao abordar o jogo político e de poder que se confrontaram, ocorreu uma disputa de poder, cujo objetivo explicitado era de que os grupos (municipalistas, estadualistas e

⁹⁰ Projeto Alvorada foi uma iniciativa do Governo Federal que contou com a parceria dos governos estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, buscando criar as condições necessárias para reduzir a pobreza e as desigualdades regionais do País; reforçar e intensificar o gerenciamento de ações com impacto na melhoria das condições de vida nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins e nas microrregiões e municípios dos demais estados que apresentem IDH menor ou igual a 0,500, nas áreas de: - educação, voltadas ao ensino fundamental, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos; - saúde e saneamento, com impacto no aumento da esperança de vida; - desenvolvimento socioeconômico, com ênfase nos programas de renda familiar e de infraestrutura básica; - comunicação, esporte, turismo, agricultura e do desenvolvimento da indústria e comércio que concorressem para o fortalecimento das ações acima definidas.

privados) pudessem garantir no texto a sua concepção da forma mais adequada de provisão dos serviços de água e esgotos. Cançado aborda que as prefeituras, governos de estados, partidos políticos, associações profissionais, sindicatos, sociedade organizada e o Executivo Federal quiseram interferir nos rumos das políticas dirigidas ao saneamento básico, sendo a titularidade dos serviços de saneamento era o tema central da discussão. Ambos os projetos, tanto o do Senado quanto o do Executivo (PLS 266/96 e o PL 4.147/01) previam a descentralização da gestão dos serviços, cabendo à União a coordenação das atividades, o que não era aceitos pelos municipalistas.

Da mesma forma como ocorreu com a tramitação do Projeto de Lei do Senado - PLS 266/96, por não haver consenso entre os principais atores, entidades e instituições, e tendo em vista a finalização do pleito eleitoral de 2002, quando a oposição foi vitoriosa, a base de apoio de FHC ficou mais enfraquecida, e o PL 4147/01, assim como o texto substitutivo elaborado pelo relator Deputado Federal Adolfo Marinho (PSDB/CE) em 2002, foram retirados de pauta da Câmara dos Deputados, cabendo ao novo governo, que tomaria posse em 2003, voltar a tratar do tema.

No próximo capítulo será abordado o processo de elaboração da política de saneamento básico gestada desde 2003 e sancionada em 2007 – Lei nº 11.445 de 2007 até recentes propostas de sua revisão, tais como a medida Provisória nº 844/2018, o PL 10.996, de 20 de novembro de 2018, e a Medida Provisória nº 868 de 27 de dezembro de 2018.

CAPÍTULO 3 – Da Lei do saneamento básico – nº 11.445 de 2007 aos movimentos político-institucionais para sua revisão

Após serem tratados, nos capítulos anteriores, temas de relevância tais como: diferentes abordagens sociológicas a respeito do papel do Estado, as nuances da corrente neoinstitucionalista, a construção do projeto de Estado de bem-estar social no Brasil e a forma como se articulam diretrizes e responsabilidades relacionadas às ações e programas de saneamento básico na Constituição de 1988, além das medidas aplicadas nesse campo durante a administração de FHC (1995-2002). No presente capítulo, trataremos dos debates travados durante o processo de elaboração e da sanção da Lei do Saneamento (11.445 de 2007), até dezembro de 2018, quando ocorreram movimentos político-institucionais direcionados à sua revisão.

3.1. Os governos do Partido dos Trabalhadores e a política de saneamento básico

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao assumir o seu primeiro mandato (2003-2006), deu início a parte dos compromissos assumidos em campanhas eleitorais anteriores, conforme alguns elementos dos programas de governo

difundidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A intervenção do Governo Federal, nesse período, concentrou-se em questões sociais mais prementes, entre as quais, a situação do saneamento básico no País, com destaque para o baixo crescimento nos índices de cobertura para abastecimento de água potável em periferia de Regiões Metropolitanas e, principalmente, a reduzida expansão da rede coletora de esgotamento sanitário, observados na década anterior, a desigualdade na oferta desses serviços, os impactos sobre o meio ambiente oriundos do baixo índice de tratamento dos esgotos, a ineficiência na prestação dos serviços, a baixa qualidade dos serviços públicos de transporte e mobilidade, como, também, a má qualidade das habitações nas áreas de baixa renda, desta forma foi criado o Ministério das Cidades – (MCidades), em 1º de janeiro de 2003, por Medida Provisória que posteriormente se transformou na Lei nº 10.683 de 2003.

O MCidades passou a ser o responsável pela implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e pelas políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana. Em sua estrutura organizacional, foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, com a missão de assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais.

A estruturação do novo Ministério contou com a participação de representantes do meio acadêmico, líderes sindicais e de movimentos sociais. Cabe ainda destacar o protagonismo dos movimentos de Reforma Urbana⁹¹ e de atores no campo do saneamento representados pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental⁹² (FNSA), cujas lideranças fizeram parte da primeira equipe (2003-2006) da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) composta por Abelardo de Oliveira Filho (Secretário Nacional de Saneamento Ambiental); Sergio Antonio Gonçalves

⁹¹ Esse movimento é acompanhado por intelectuais que tinham como ideário a transformação da cidade e se organizou a partir da Assembleia Nacional Constituinte (1986), quando se cobra uma reforma urbana, baseada na justiça de distribuição do espaço urbano. Em 2018, o movimento se fazia representar pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que é uma articulação nacional que reunia movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade com vistas a modificação do processo de segregação social e espacial e direcionado à construção de cidades verdadeiramente inclusivas e democráticas.

⁹² A FNSA foi criada em 1997, quando diversas entidades assinaram um manifesto, lançado à sociedade, “em defesa do direito fundamental, de acesso ao saneamento ambiental”.

(Secretário Nacional Substituto e Diretor); Marcos Helano Fernandes Montenegro (Diretor) e; Clovis Francisco do Nascimento Filho (Diretor).

A partir dessa nova estrutura institucional, foram priorizadas duas agendas fundamentais: a primeira se refere à retomada dos investimentos federais, dirigida à ampliação de infraestrutura em serviços de saneamento que desde 1998 se encontravam sob forte restrição; a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a incumbência de promover a integração das iniciativas de saneamento ambiental que se encontravam dispersas em vários órgãos do Governo Federal.

A SNSA passou a abrigar também toda equipe do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Salles (2009) enfatiza que, com a posse do Presidente Lula, os planos de privatização das Companhias Estaduais foram abandonados, sendo substituídos por apoio técnico federal às empresas públicas para sua reestruturação financeira e operacional (*apud* Montenegro, 2006).

Conforme descrito na Revista Saneamento para Todos (BRASIL, 2009), o PMSS, a partir de 2006, apresentou mudanças conceituais, tendo sua atuação sido dirigida à reestruturação dos operadores públicos estaduais e municipais, apoiando ações nas áreas institucional, operacional, administrativa, financeira, comercial e jurídica. A atuação envolveu financiamento sem ônus para a elaboração de estudos e trabalhos de consultoria técnica especializada, desenvolvimento de modelos de financiamento, elaboração de estudos sobre política tarifária e subsídios, definição de instrumentos e estrutura de regulação, controle e capacitação. A maior atuação do Programa consistiu na assistência às companhias estaduais que apresentavam indicadores de ineficiência. Nessa direção, foram celebrados Acordos de Cooperação Técnica entre as respectivas entidades e o Ministério das Cidades.

No que se refere às diretrizes aprovadas a respeito das políticas públicas de saneamento básico, tanto Salles (2009) quanto Sallum (2016) descrevem que o governo de Lula interrompeu o processo de privatizações e, com isso, evitou a reação crítica das correntes de esquerda.

Segundo Sallum (2016), a administração do Presidente Lula (2003-2010) contribuiu para a construção de uma “nova” forma de Estado, dando sequência às ações de seu antecessor, FHC (1995-2002) e propôs a figura da “parceria” como mecanismo de articulação entre o setor público e as empresas privadas. Essa iniciativa foi aprovada pelo Congresso em fins de dezembro de 2004, com posterior

promulgação da Lei que regula as associações público-privadas⁹³ para obras de infraestrutura.

Segundo Rodrigues (2010), a Política do governo Lula apresentou as mesmas contradições presentes no governo FHC, ou seja, por um lado a administração federal defendia os princípios de universalização, disponibilidade dos serviços, integração e controle social, e, por outro, incorporou mecanismos privatistas, como o estabelecido na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas para Parcerias Público-Privadas.

3.2. A política de saneamento: do PL nº 5.296 de 2005 a promulgação da Lei nº 11.445 de 2007

No âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) foram articuladas, desde a sua criação em 2003, negociações com atores e instituições representativas de interesses ligados ao saneamento básico para a elaboração de uma proposta de legislação específica. O desafio era enorme, pois o objetivo mais geral foi incorporar ao futuro texto da Lei uma visão mais ampla que articulasse a política pública de saneamento com a saúde, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Nesse sentido, visando dar agilidade e a qualidade necessárias ao processo de elaboração de uma minuta de Projeto de Lei, a direção da Secretaria de Saneamento determinou que a equipe técnica do PMSS operacionalizasse os trabalhos.

Salles (2009) relata que, em março de 2008, ao entrevistar o engenheiro Marcos Montenegro, integrante da primeira equipe que dirigiu a SNSA, o mesmo afirmou que a partir da entrada do grupo político, ligado à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), o PMSS foi reorientado para atuar apoiando a formulação da nova política para o setor, o que acabou resultando na aprovação da chamada Lei do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e na regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005).

Após exaustivos debates e sob pressão de vários segmentos vinculados ao saneamento, tais como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

⁹³ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas para Parcerias Público-Privadas.

(ABES)⁹⁴, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON)⁹⁵ e a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) ocorreu uma ampla negociação, decorrente de mais de 10 audiências realizadas em várias capitais de estados do País. Em 23 de maio de 2005 o Governo Federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República enviou a Câmara dos Deputados, o texto do marco regulatório para a política de saneamento sob a forma do Projeto de Lei – PL 5.296/05.

Neste Projeto foram resgatados temas importantes advindos do Projeto de Lei nº 199/93, tais como: a necessidade de criação do fundo de saneamento; o controle social; normas relativas à relação entre saneamento, saúde e meio ambiente (salubridade ambiental); a universalização dos serviços, entre outros. Foram incorporados, também, alguns conceitos e artigos do PL 4.147/01, tais como: regulação; contratualização (necessidade de contratos entre o prestador e o titular dos serviços) e gestão compartilhada na prestação dos serviços em regiões metropolitanas, porém, durante os debates ocorridos no Congresso Nacional não se tratou de forma explícita a titularidade municipal e sim o termo “titular dos serviços”.

Salles (2009) destaca que, a partir do envio do novo Projeto de Lei nº 5.296/2005, foram desencadeadas uma série de disputas. Entre as diversas questões que envolveram as discussões sobre a institucionalização do setor, duas merecem destaques: a titularidade dos serviços de saneamento e a própria abrangência da Lei. Estes pontos sintetizavam projetos distintos em relação ao conteúdo da Lei e o papel ou responsabilidades que os entes federados deveriam assumir na estruturação e implementação da política de saneamento.

⁹⁴ A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, fundada em 1966, é uma associação com fins não lucrativos que reúne, no seu corpo associativo, pessoas físicas e jurídicas do setor de saneamento e meio ambiente. Tem como missão ser propulsora de atividades técnico-científicas, político-institucionais e de gestão que contribuam para o desenvolvimento do saneamento ambiental, visando à melhoria da saúde, do meio ambiente e da qualidade de vida das pessoas.

⁹⁵ A Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), fundada em 1984, é uma entidade civil sem fins lucrativos, representativa das Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

Neste embate, um conjunto significativo de entidades lideradas pela ABES, AESBE, ABDIB⁹⁶, ABCON⁹⁷, ASFAMAS⁹⁸ e SINAENCO⁹⁹, que formavam um grupo alinhado às direções de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), produtores de matérias-primas, sindicatos ligados às construtoras e grandes empreiteiras desse ramo da construção civil, sustentavam que a Lei Federal deveria ser a mais sucinta possível, restrita a estabelecer as diretrizes gerais da política federal e que não adentrasse nas condições em que deveriam ocorrer a prestação dos serviços.

Assim, para esse grupo de entidades, a nova Lei, após aprovada, forneceria as bases institucionais e regulatórias para que Estados e Municípios, como gestores dessa política, formassem as suas diretrizes e leis complementares, em função das especificidades regionais e locais.

Salles (2009) destaca, ainda, alguns dos itens suprimidos durante a tramitação do projeto, tais como: a criação dos conselhos municipais de saneamento enquanto instâncias deliberativas da política no âmbito do município e a necessidade de as empresas tornarem públicos os valores e os critérios que orientam os subsídios cruzados para dar transparência a esse mecanismo.

Em contraponto às entidades que criticavam o Projeto de Lei nº 5.296/2005, vários outros segmentos o apoiavam, entre os quais: a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA)¹⁰⁰, entidade que congrega os serviços municipais autônomos representados pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de

⁹⁶ Fundada em 1955, a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base é uma entidade privada, sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para o crescimento econômico e o desenvolvimento social do Brasil por meio da expansão dos investimentos em infraestrutura e indústrias de base.

⁹⁷ Fundada em agosto de 1996, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) congrega empresas privadas prestadoras de serviços públicos de água e esgoto, bem como outras empresas ligadas direta ou indiretamente à cadeia produtiva do setor de saneamento básico.

⁹⁸ A Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento (ASFAMAS) foi criada na década de 70 para cuidar das questões de organização e estímulo da produção; normalização técnica e da qualidade industrial; padronização e racionalização dos produtos; assistência técnica; Desenvolvimento de novos produtos e sistemas.

⁹⁹ Sinaenco, fundado em 1989, é o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva com representação nos estados da Federação. Tem como objetivo a representação do conjunto de interesses das empresas em negociações com os trabalhadores.

¹⁰⁰ Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é um coletivo que congrega sindicatos, associações de classe, ONGs e movimentos sociais. Tem como princípio fundamental a defesa da universalização e do acesso aos serviços de saneamento ambiental no Brasil, bem como a gestão pública dos serviços com qualidade e controle social.

Saneamento (ASSEMAE)¹⁰¹; os trabalhadores ligados à Federação Nacional dos Urbanitários (FNU)¹⁰², que congrega os funcionários das Companhias Estaduais de Saneamento); e o terceiro setor, representado por Organizações Não Governamentais ligadas à questão ambiental; o Fórum Nacional pela Reforma Urbana; a Confederação Nacional pelo Direito à Moradia e o Instituto de Defesa do Consumidor.

Após várias negociações entre representantes do Governo Federal, as entidades da sociedade civil e o Deputado Federal Júlio Lopes (PPB/RJ), relator do PL nº 5.296/2005, no final do ano de 2006, o texto da Lei foi aprovado pelo Congresso Nacional. No entanto, alguns artigos, como: i) o que se referia à criação do fundo federal de saneamento básico; ii) o que permitia a remuneração e mecanismos de contingência em casos de escassez de recursos hídricos que obrigasse ao racionamento temporário; iv) o que garantiria e resolveria as disputas judiciais quanto à cobrança pela prestação do serviço público de esgotamento sanitário devendo ser realizada por meio de tarifas, que poderiam ser fixadas com base no volume de água consumido; que autorizava os prestadores a terem como créditos a pagar, para efeito de apuração da COFINS e do PIS/PASEP, os valores correspondentes a investimentos em ativo permanente; foram vetados. No dia 5 de janeiro de 2007, em cerimônia no Palácio do Planalto, foi sancionada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva a Lei 11.445 de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico.

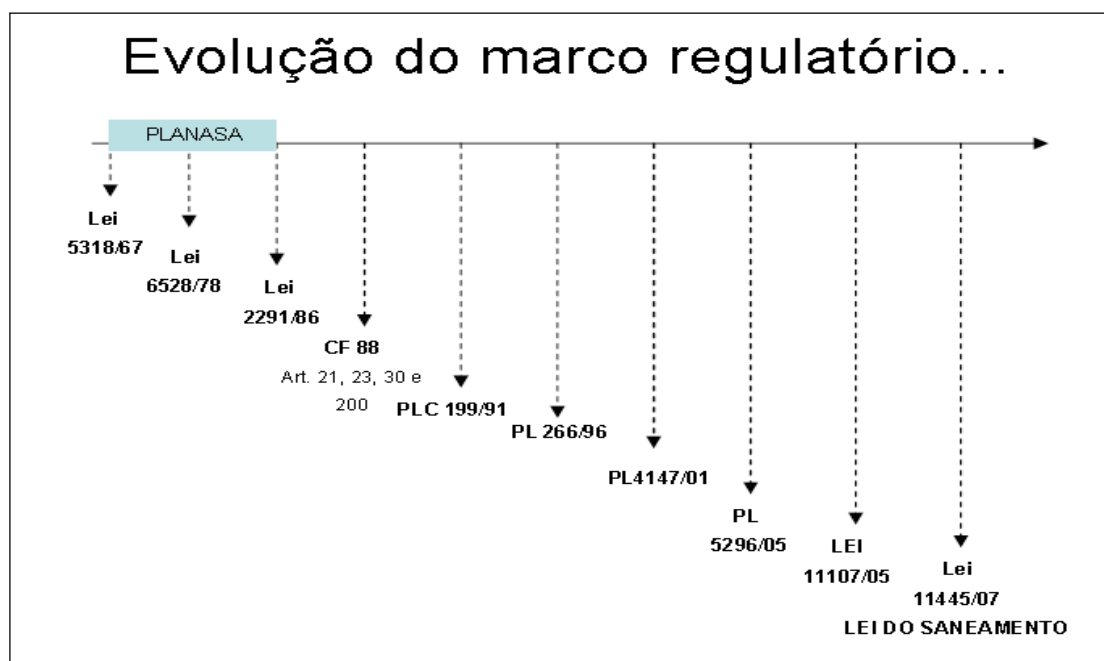
É importante salientar que foram necessários muitos embates e um tempo relativamente grande, de aproximadamente 21 anos, desde a extinção do Planasa (1986) até a aprovação da chamada “Lei do Saneamento” (2007).

Isso pode ser demonstrado na linha do tempo, apresentada a seguir.

QUADRO 2: Evolução do marco regulatório

¹⁰¹ Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) é uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 1984. A entidade busca o fortalecimento e o desenvolvimento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços municipais de saneamento responsáveis pelos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem urbana.

¹⁰² A Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) foi fundada em 20 de novembro de 1951, na cidade do Rio de Janeiro, e representa 202 mil trabalhadores(as) do ramo urbanitário em atividade, além de 119 mil aposentados. Ao todo, são 41 entidades sindicais filiadas à Federação. Hoje, está presente em todas as regiões do País, atuando em defesa dos direitos dos(as) trabalhadores(as) dos setores de energia, saneamento, meio ambiente e gás.



Fonte: Salles, 2009.

A Lei nº 11.445/2007 incorporou importantes inovações para que fosse possível tornar mais eficazes as políticas aplicadas pelos entes federativos, tais como: a definição dos componentes dos serviços públicos do saneamento básico; os princípios da universalização e da equidade; da salubridade ambiental; da economicidade e da fiscalização. Pode-se destacar quatro pilares da Lei, que são: i) o planejamento (obrigatoriedade de que o titular dos serviços elabore o plano municipal de saneamento e o revise de quatro em quatro anos); ii) a contratualização dos serviços (que o titular dos serviços tenha um contrato válido e vigente junto ao prestador dos serviços - público ou privado); iii) a regulação (que o titular regule diretamente ou delegue a outro ente público a regulação dos serviços) e; vi) o controle social (a prestação dos serviços devem ser transparentes e verificados/fiscalizados pela sociedade).

No entanto, alguns temas continuaram a suscitar debates, entre eles: a regulação, a contabilidade regulatória, o estabelecimento de tarifas e/ou taxas (preço público) dos serviços, a titularidade em regiões metropolitanas e de interesse comum, a prestação regionalizada dos serviços e os planos de saneamento básico.

Pereira Jr (2008), por exemplo, relata que anteriormente à Lei nº 11.445/2007, o setor de saneamento no Brasil se autorregulava, sem nenhum marco legal que estabelecesse regras mínimas de âmbito nacional.

No quesito da cobrança, quando se trata da modicidade tarifária, Peixoto (2009) considera que é um dos requisitos indispensáveis para se obter a universalização dos serviços de água e esgoto no País e que a regulação econômica dos serviços de saneamento deve garantir tarifas que não impeçam o acesso das classes mais necessitadas.

No tocante à economia de escopo e de escala, Montenegro (2009) comenta sobre a importância da prestação regionalizada dos serviços de saneamento, modelo ideal a ser seguido por Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas – RMs, o que é, também, abordado por Cunha (2011), quando avalia que os consórcios públicos podem ser instrumentos importantes para a coordenação entre as políticas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública.

3.3. O PAC como tentativa de resposta à necessidade de investimentos no setor

Em 2007, após a aprovação de um marco regulatório para as políticas de saneamento, os principais desafios correspondiam à implementação dos instrumentos trazidos pela Lei e a necessidade de investimentos de grande monta, em resposta aos indicadores de atendimento dos serviços que se apresentavam desfavoráveis.

Desta forma, o Governo Federal utilizou-se do chamado “*Spending Power*”¹⁰³, ou seja, o aporte de recursos financeiros, tanto por meio do Orçamento Geral da União (OGU), quanto dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), respectivamente administrados pelos bancos públicos Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A equipe de técnicos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), à época, procurou associar a liberação destes recursos à obrigatoriedade da implantação de alguns instrumentos trazidos pela Lei 11.445/2007, na expectativa de obter avanços significativos em termos de elevação da cobertura e da qualidade desses serviços. Nesse sentido, no ato das contratações de operações financeiras junto ao Governo Federal, foi definido que os titulares dos serviços, quando não estivessem exercendo diretamente o seu papel de provedores, deveriam estar regularizados junto aos seus prestadores de serviços, (empresas privadas ou Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs)

¹⁰³ Spending Power: é o poder de investir e/ou de gastar utilizado pelo poder público quando oferece recursos financeiros com condicionantes de regras para o acesso.

quanto às suas respectivas concessões ou contratos de gestão associada, assim como dispor de agências reguladoras dos serviços. Em caso contrário, as partes seriam obrigadas a assinar termos de compromisso para a regularização da situação até o prazo final dos desembolsos financeiros previstos em contratos.

O grande volume de recursos aplicados em investimentos foi iniciado em 28 de janeiro de 2007, quando do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁰⁴ que incluiu o componente saneamento como parte da “Infraestrutura Urbana e Social”.

O PAC foi implementado em duas fases, a primeira foi iniciada no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), chamado de PAC1 e vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) sob a administração da então Ministra Dilma Rousseff, e o PAC2, lançado em 2011, ou seja, o programa foi mantido e estendido durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014).

O Ministério das Cidades foi responsável pela liberação dos investimentos classificados em três grupos de municípios classificados por porte populacional: i) grandes regiões metropolitanas do País, municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste; ii) municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste; os projetos em municípios com menos de 50 mil habitantes foram coordenados pela Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde.

Observa-se na Tabela 1, abaixo, que nos períodos do PAC1 (2007-2010) e do PAC2 previsto para o período de (2011-2014) foram comprometidos recursos da União, entre o Orçamento Geral da União (não onerosos) e empréstimos (onerosos), valores na ordem de R\$ 98,4 bilhões correntes, o que representa um investimento anual em média de R\$ 12,3 bilhões.

Tabela 1 - Gastos comprometidos e desembolsados em iniciativas de saneamento básico (em valores históricos)

¹⁰⁴ PAC: Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

ANO	Comprometidos (R\$ 1,00)			Desembolsados (R\$ 1,00)		
	EMPRÉSTIMO	OGU	TOTAL	EMPRÉSTIMO	OGU	TOTAL
2003	1.668.985.322	551.538.774	2.220.524.096	119.025.438	619.662.218	738.687.656
2004	2.857.529.020	1.103.793.780	3.961.322.800	329.572.192	704.576.107	1.034.148.299
2005	53.856.563	2.004.748.837	2.058.605.400	575.091.371	799.186.509	1.374.277.880
2006	1.823.215.881	2.451.828.883	4.275.044.764	1.734.863.875	1.430.599.979	3.165.463.854
2007	5.304.435.865	4.940.512.277	10.244.948.142	1.718.163.800	1.810.617.262	3.528.781.062
2008	6.225.356.186	5.971.220.658	12.196.576.844	2.209.028.968	3.446.691.212	5.655.720.180
2009	3.169.811.384	6.582.218.013	9.752.029.397	3.257.138.218	3.547.356.343	6.804.494.561
2010	5.618.966.759	4.561.320.179	10.180.286.938	3.158.562.189	3.239.071.924	6.397.634.113
2011	2.759.731.082	4.244.206.669	7.003.937.751	3.580.839.547	3.688.809.817	7.269.649.364
2012	4.108.387.112	8.951.499.846	13.059.886.958	3.086.752.707	5.899.863.729	8.986.616.436
2013	7.907.565.318	10.508.292.332	18.415.857.650	3.877.969.695	6.432.556.659	10.310.526.354
2014	9.475.758.242	8.133.531.193	17.609.289.435	4.482.648.252	6.909.224.974	11.391.873.226
2015	3.997.334.545	5.348.190.710	9.345.525.255	5.195.839.004	6.129.951.757	11.325.790.761
Total	54.970.933.279	65.352.902.151	120.323.835.430	33.325.495.256	44.658.168.490	77.983.663.746

Fonte: Apresentação Casa Civil da Presidência da República (novembro/2016). Dados fornecidos pelo Ministério das Cidades.

Deve-se observar que do montante de recursos financeiros comprometidos no período de 2007 a 2014, pouco mais de R\$ 98,4 bilhões em valores históricos, aproximadamente R\$ 60,3 bilhões haviam sido efetivamente desembolsados, significando 61,3% do total até novembro de 2016.

3.4. Índices de evolução da cobertura e do índice de perdas para abastecimento de água potável e extensão da rede de esgotamento sanitário (2007 e 2017)

Apesar do volume expressivo de investimentos aplicados no período entre 2003-2015, principalmente a partir do PAC, iniciado em 2007, os indicadores da prestação dos serviços de saneamento não apresentaram uma evolução plenamente favorável em termos de cobertura. Isso pode ser observado quando da análise dos dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS)¹⁰⁵, vinculado ao Ministério das Cidades, que anualmente divulga informações sobre a prestação dos serviços de saneamento básico em todo o País.

Quando se analisa uma seleção de índices disponíveis para 2007, comparados aos resultados publicados para 2017, são observados algumas variações positivas, mas não suficientes para que fossem atingidos níveis razoáveis de atendimento por rede de água potável em todas as regiões do País, uma evolução significativa da rede

¹⁰⁵ O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi criado em 1996 no âmbito do Governo Federal, coletando dados de água e esgoto. Em 2002, foi iniciada a coleta de dados de resíduos sólidos e, em 2015, a de drenagem urbana. O SNIS é o maior e mais importante sistema de informações do setor de saneamento brasileiro. O Sistema possui uma base de dados que contém informações e indicadores sobre a prestação de serviços de Água e Esgotos, de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas. Todas as informações do SNIS são fornecidas anualmente pelos prestadores de serviços.

de esgotamento sanitário, assim como, a redução do índice de perdas no sistema de atendimento por rede de água potável.

A Tabela 2 apresenta os índices de atendimento por rede de água para a população urbana por regiões e nacional e para os anos de 2007 e de 2017. Para este período verificou-se uma queda Brasil de -1,2%, sendo que o maior percentual de decréscimo ocorreu na Região Sudeste (-2,3%).

Tabela 2 - Índices de atendimento por rede de água para a população urbana
Indicador (IN023)

Região	Índice de atendimento por rede de água população urbana (%) - 2007 (IN023)	Índice de atendimento por rede de água população urbana (%) - 2017 (IN023)	Diferença entre os (%) dos anos de 2007 e 2017
Norte	64,2	70,0	5,8
Nordeste	90,1	88,8	-1,3
Sudeste	98,2	95,9	-2,3
Sul	99,5	98,4	-1,1
Centro-Oeste	98,3	98,1	-0,2
BRASIL	94,2	93,0	-1,2

Fonte: BRASIL (2009; 2019)

Importante observar que a Região Norte se destacou com um aumento de atendimento de 5,8%.

A Tabela 3 apresenta os índices de perdas na distribuição de água das prestadoras de serviços participantes do SNIS 2007 e 2017, segundo região geográfica do Brasil.

Tabela 3 – Índices de perdas de água na distribuição das prestadoras de serviços
Indicador (IN013)

Ano	2007	2017	Diferença entre os (%) dos anos de 2007 e 2017
Regiões	(%)	(%)	(%)
Norte	56,7	55,1	-1,6
Nordeste	44,0	46,3	2,3
Sudeste	38,8	34,4	-4,4
Sul	28,1	36,5	8,4
Centro-Oeste	35,5	34,1	-1,4
Brasil	39,1	38,3	-0,8

Quanto aos índices de perdas de água na distribuição, quando se comparam os anos de 2007 e de 2017, verifica-se que ocorreu uma diferença entre o dado Brasil de 0,8% a menor, o que significa uma pequena melhoria. A Região Sudeste apresentou o melhor índice diminuindo sua perda em 4,4%, enquanto a Região Sul apresentou piora de indicador, aumentando suas perdas em 8,4%. Os resultados desse indicador para os anos consultados são muito preocupantes, pois demonstra que a média das perdas de água na distribuição das prestadoras – públicas e privadas – continuam muito elevadas, significando grandes volumes de água perdidos e não faturados.

A tabela 4, a seguir, apresenta os índices de atendimento de coleta de esgoto para população urbana nacional e regional para os anos de 2007 e 2017.

**Tabela 4 – Índices de atendimento de coleta de esgotos população urbana
Indicador (IN024)**

Região	Índice de atendimento de coleta de esgoto população urbana (%) - 2007	Índice de atendimento de coleta de esgoto população urbana (%) - 2017	Diferença entre os (%) dos anos de 2007 e 2017
Norte	6,2	13,0	6,8
Nordeste	25,4	34,8	9,4
Sudeste	70,8	83,2	12,4
Sul	37,2	50,6	13,4
Centro-Oeste	48,4	59,5	11,1
BRASIL	49,1	60,2	11,1

Fonte: BRASIL (2009; 2019)

Acerca do índice de atendimento de coleta de esgoto para população urbana, quando se comparam os resultados para os anos de 2007 e de 2017, observa-se que

ocorreu um aumento no atendimento com uma elevação de 11,1%, sendo que o maior percentual de ampliação de cobertura foi localizado na Região Sul com 13,4%. Observa-se, também, que embora a Região Norte tenha apresentado, quando comparada às demais, o menor percentual de crescimento (6,82%), a evolução deste índice entre 2007 e 2017 na própria região, foi de 109,7%.

A Tabela 5, a seguir, apresenta os índices de tratamento de esgotos gerados na média nacional e regional para os anos de 2007 e 2017.

**Tabela 5 – Índices de atendimento de tratamento de esgotos gerados
Indicador (IN046)**

Região	Índice de tratamento de esgotos gerados (%) - 2007	Índice de tratamento de esgotos gerados (%) - 2017	Diferença entre os (%) dos anos de 2007 e 2017
Norte	9,6	22,6	13,0
Nordeste	29,8	34,7	4,9
Sudeste	33,8	50,4	16,6
Sul	29,5	44,9	15,4
Centro-Oeste	41,8	52,0	10,2
BRASIL	32,5	46,0	13,5

Fonte: BRASIL (2009; 2019)

Quando comparados os resultados para os anos de 2007 e 2017 dos índices de tratamento de esgotos gerados, verifica-se que o dado Brasil apresenta uma elevação de 13,5%, sendo que o maior percentual ficou com a Região Sudeste (16.6%). Embora a Região Norte tenha apresentado, quando comparada às outras regiões geográficas, o terceiro maior percentual de aumento de 13,0%, ao ser comparado à própria região, observa-se um aumento de 135,4%.

Um dado importante a observar é a disparidade dos índices de atendimentos quando são comparadas as regiões geográficas do País. As regiões Norte e Nordeste, mesmo com aumentos significativos no atendimento à população, continuam com baixos índices quando comparadas às demais regiões, principalmente no que se refere a coleta e tratamento de esgotos.

3.5. Sobre a participação privada em concessões de serviços de saneamento básico no Brasil

O setor privado desde a promulgação da CF-88 vem trabalhando junto aos poderes públicos, em nível do executivo e do legislativo, para que possa garantir por intermédio de instrumentos legais a sua participação, cada vez mais ampliada, na prestação direta dos serviços públicos de saneamento básico.

Quanto à participação privada, direta, na provisão de serviços de água e esgotos, dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto, em seu documento intitulado Panorama da Participação Privada no Brasil (ABCON, 2018), apontavam para um atendimento de 6% da população brasileira, estando presentes em 322 municípios nas seguintes modalidades de contratos: i) concessão plena (prestação dos serviços de água e esgotos) em 149 municípios; ii) concessão parcial (prestação de apenas um dos serviços – água ou esgoto) em 21 municípios; iii) subconcessão (quando presta os serviços de água e de esgotos - por delegação de uma Companhia Estadual de Saneamento) em 01 município; iv) PPPs em 66 municípios; v) subdelegação (quando presta parcialmente os serviços - de água ou de esgotos - por delegação que de uma Companhia Estadual de Saneamento) em 03 municípios; vi) locação de ativos (forma de participação de empresas privadas em empreendimentos de interesse público por meio da qual a empresa contratada constrói uma determinada instalação e a arrenda à Administração Pública durante determinada quantidade de anos) em 04 municípios; vii) outras situações não especificadas em 78 municípios.

A presença do setor privado como prestador de serviços em saneamento é assegurada na legislação brasileira em duas grandes vertentes: uma delas por meio da participação direta na operação dos serviços, e a outra via indireta a partir da abertura do capital das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), tais como já ocorreu nas duas últimas décadas com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) – maior empresa brasileira prestadora de serviços públicos de água e esgoto – com a participação privada de 49,7% das suas ações, desde 1997; a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), em 1998; a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), em 2003 e, mais recentemente a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), em 2011.

3.6. O movimento político-institucional em torno da revisão da Lei do Saneamento nº 11.445 de 2007

Com a promulgação da Lei do Saneamento, em 2007, as disputas entre os grupos que representam o setor privado e os que defendem, prioritariamente, a prestação dos serviços por provedores públicos, ficaram menos evidentes e um tanto quanto arrefecidas. No entanto, após o impeachment da presidente Dilma, ocorrido em agosto de 2016, o então vice-presidente Michel Temer já na Presidência da República e pressionado pelo setor privado publicou duas Medidas Provisórias com vistas a alterações do marco regulatório, aprovado em 2007.

3.7. Sobre as discussões das Medidas Provisórias nº 844 e nº 868

A partir do novo alinhamento do Governo Federal, a partir do segundo semestre de 2016, as teses do setor privado apoiando a ampliação da sua participação na prestação dos serviços de saneamento, a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) foi incumbida de iniciar estudos visando a revisão das legislações pertinentes.

As principais justificativas formais usadas pelo Governo Federal para iniciar as discussões da revisão da legislação são elencadas a seguir: i) a Emenda Constitucional – PEC 241¹⁰⁶, aprovada em 13/12/2016, que instituiu o teto de gastos públicos por 20 anos (congelando os orçamentos e os gastos federais) e que impactaria na redução de investimentos em saneamento; ii) o diagnóstico da prestação dos serviços de água e esgotos, embasado principalmente nos indicadores de atendimento dos serviços conforme os dados históricos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), considerados insatisfatórios demonstrando que o prazo para a universalização dos serviços seria ainda mais longo do que o previsto no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)¹⁰⁷.

O embasamento legal de apoio às propostas de alteração da legislação, em discussão no segundo semestre de 2016 foi sistematizado, inicialmente, a partir de alguns artigos que constam da CF-88 e que dão competência à União de instituir

¹⁰⁶ A PEC 241 aprovada em 13/12/2016 teve como objetivo frear a trajetória de crescimento dos gastos públicos. Fixou, por até 20 anos, podendo ser revisado depois dos primeiros dez anos, como limite para as despesas, o gasto realizado no ano.

¹⁰⁷ O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), lançado pelo Ministério das Cidades, em 2013, previa a necessidade de investimentos na ordem de R\$ 400 bilhões até o ano de 2033, e estes valores foram corrigidos em 2018 para o montante de pouco mais de R\$ 500 bilhões.

diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e, ainda, competiria aos Municípios organizarem e prestarem diretamente, sob regime de concessão ou permissão (ato discricionário do titular permitindo a prestação dos serviços), os serviços públicos de interesse local. Por último, destacava-se também que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

Salvaguardado o texto constitucional, as mudanças propostas referiam-se às seguintes Leis e seus respectivos regulamentos: i) Lei nº 9.984/2000 – conhecida como Lei da ANA - que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; ii) Lei 10.257/2001 – conhecida como Estatuto das Cidades - que define parâmetros urbanísticos nas cidades (municípios) estabelecendo: a) diretriz geral da política urbana e do saneamento ambiental; b) que compete a União promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de saneamento básico; iii) Lei nº 11.107/2005 – conhecida como Lei dos Consórcios Públicos - que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências; iv) Lei 11.445 de 2007 – conhecida como Lei do Saneamento - que Institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico: v) Lei nº 12.305/2010- conhecida como Lei dos Resíduos Sólidos - que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Com a finalização dos estudos realizados por técnicos da Casa Civil da Presidência da República sob o comando do Ministro Eliseu Padilha (setembro 2016), que fundamentaram a necessidade da atualização da legislação citada no parágrafo anterior, em reunião realizada em 19/10/2016¹⁰⁸, coordenada pelo Ministro da Casa Civil, foram apresentados os resultados aos Ministros da Saúde, das Cidades, da Integração, do Planejamento e para o presidente da ANA. O estudo apresentou 13 (treze) propostas de mudança do conjunto do marco legal que regia à época a política pública de saneamento, sendo: 1) uniformizar a regulação do setor de saneamento, atribuindo à Agência Nacional de Águas (ANA) esta competência; 2) racionalizar as atuações ministeriais e dos recursos com a revisão das competências dos diversos órgãos envolvidos com saneamento no Governo Federal; 3) rever o Plano Nacional

¹⁰⁸ Reunião CC/PR - <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2016/outubro/casa-civil-reune-ministerios-para-debater-propostas-para-o-saneamento>.

de Saneamento Básico - PLANSAB (BRASIL, 2013); 4) fortalecer os Programas de Parcerias com a Iniciativa Privada ; 5) realizar parcerias estratégicas nas empresas estaduais com a participação acionária de agentes financeiros e fundos estatais; 6) rever a legislação de Consórcios para que fosse possível favorecer a assunção dos contratos de programas por empresas privadas; 8) rever a forma de coleta de dados ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNIS); 9) criar um programa de enfrentamento das perdas no abastecimento de água potável; 10) estimular a ligação das residências às redes de esgoto e a cobrança de tarifas ou taxas; 11) estabelecer um programa de capacitação técnica do setor a ser desenvolvido pela ANA; 12) promover a revisão do licenciamento ambiental das obras de saneamento; 13) rever legislação com o intuito de prover os assentamentos urbanos irregulares de baixa renda com serviços de saneamento.

Após a conclusão do texto visando as alterações da Lei 11.445/2007, ainda existia, no primeiro semestre de 2018, uma indefinição sobre a forma de apresentação ao Congresso Nacional das conclusões dos estudos realizados pela CC/PR, ou seja, se seria por Projeto de Lei ou por Medida Provisória. Alguns técnicos do Ministério das Cidades, Meio Ambiente, do Planejamento e da Saúde eram favoráveis ao Projeto de Lei seguindo a forma geral de tramitação e respectivo debate para aprovação das alterações propostas. No entanto, o próprio Ministro das Cidades e da Casa Civil tendiam pela Medida Provisória – MP¹⁰⁹, que é um ato que só deve ser praticado em caso de relevância e urgência. Em 6 de julho de 2018, o Presidente Temer encaminhou o texto das mudanças como Medida Provisória – MP nº 844.

É importante ressaltar que a MP nº 844 incorporou alguns conceitos do PL nº 4.147 de 2001, como o da titularidade compartilhada, da regulação por órgão federal, da possibilidade de venda das companhias estaduais cujos contratos de concessão, antes firmados com os respectivos titulares passariam, automaticamente, caso a MP fosse aprovada, ao controle privado.

¹⁰⁹ As normas sobre edição de Medidas Provisórias estão no artigo 62 da Constituição Federal. <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>.

Com o início da tramitação da MP nº 844/18, os representantes das instituições favoráveis¹¹⁰, todas do setor privado e das instituições contrárias¹¹¹ voltaram a se organizar para defender seus respectivos interesses.

O grupo das instituições contrárias à MP, embora não homogêneo, às vezes, com diferentes posições políticas e/ou interesses corporativos, pela primeira vez se uniu no mesmo campo e trabalhou com o mesmo objetivo.

Em outubro de 2018, a Comissão Mista para a análise da Medida Provisória nº 844 de 2018 foi instalada e eleito como presidente o deputado Federal Hildo Rocha (MDB/MA); tendo como relator o senador Waldir Raupp (MDB/RO).

Nos debates ocorridos no Congresso Nacional durante a vigência da Medida Provisória nº 844 (julho a novembro de 2018), as entidades favoráveis defenderam a aprovação do texto na forma originalmente apresentada, enquanto as entidades contrárias apontavam inconsistências, assim como, a sua inconstitucionalidade, pois poderia provocar a desestruturação da política pública de saneamento, com a proposta de retirada do conceito fundamental da universalização (no art. 11 que trata das condições de validade dos contratos, a MP retirava o termo universal e integral da prestação dos serviços) e do ganho de escala com a prestação regionalizada (no artigo 10-A que trata da publicação de edital de chamamento público, a aprovação da MP poderia aumentar, ainda mais, a seleção adversa ao interesse público, ou seja, poderia induzir as operadoras públicas e privadas a competir apenas por municípios superavitários, deixando os deficitários ao encargo do setor público, ou seja, aos municípios e estados. Dessa maneira, a MP caso aprovada, poderia dificultar a prestação do serviço de forma regionalizada e a prática de subsídios cruzados, podendo provocar o agravamento das diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços, com prejuízo para a população mais carente). Cabe registrar que, ainda em julho de 2018, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido dos Trabalhadores (PT)

¹¹⁰ Confederação Nacional da Indústria (CNI); a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON); a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB); o Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (SIDCON) e; o Instituto Trata Brasil (ITB).

¹¹¹ Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR); a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE); a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE); a Associação Brasileira de Municípios (ABM); a Frente Nacional de Prefeitos (FNP); a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) e; a Federação nacional dos Urbanitários (FNU).

entraram, separadamente, com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Algumas entidades, como a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) e a Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE), ao analisarem a Medida Provisória nº 844 de 2018, posicionaram-se tecendo as seguintes considerações: a) que estariam abertas ao debate da atualização da Lei nº 11.445 de 2007, desde que fosse feita por Projeto de Lei; b) questionavam a sua constitucionalidade; c) acusavam interferência indevida na autonomia e na competência dos municípios e do Distrito Federal, contida nos Artigos 8-A; 8-B; 10-A; 10-B; 11 e 11-A; d) que o texto da MP alterava em seus Art. 8-B e 10-A os princípios da Gestão Associada prevista na Lei nº 11.107 de 2005 “gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”, estando presente na Lei do Saneamento nº 11.445 de 2007 nos seus artigos Art. 3, Art. 24 e Art. 31, obrigando os titulares a fazerem chamamento público em detrimento dos contratos de programa que podem ser firmados diretamente, sem licitação, entre os entes federados; e) que a proposta acabaria com o ganho de escala e o subsídio cruzado prejudicando a população de baixa renda; f) que o principal objetivo da alteração da Lei 11.445/2007 seria superar os entraves jurídico-institucionais visando às possibilidades de ampliação da presença do setor privado em futuras concessões de serviços de saneamento básico.

As entidades contrárias a aprovação da MP também apresentaram ao Governo Federal e à Comissão Mista as seguintes reivindicações: i) que o saneamento básico devesse ser mantido como prioridade de Estado, a partir da garantia de recursos orçamentários e financeiros condizentes com a necessidade de universalização dos serviços; ii) que o poder público ficasse comprometido com o acesso à água de qualidade de forma universal e integral; iii) que fosse criado programa nacional de revitalização e fortalecimento das empresas e autarquias públicas; iv) que fosse instituído o Fundo Nacional de Universalização (FNU, 2018 e 2019)

Com o relatório da MP nº 844 aprovado em 31 de outubro de 2018, a Comissão Mista o encaminhou à Secretaria da Câmara dos Deputados para as devidas apreciações em plenário.

Considerando que o texto era muito controverso e existiam deputados e deputadas favoráveis e contrários, independentemente de partidos políticos, pairavam

dúvidas quanto ao resultado da votação. Os partidos políticos: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) posicionaram-se contrários a aprovação da MP, enquanto, nos demais partidos, os parlamentares estavam divididos entre favoráveis e contrários.

Nesse cenário, a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE) providenciou uma carta pública em 07/11/2018, que foi assinada por 22 governadores posicionando-se contrariamente à MP nº 844, enfatizando especificamente o Artigo 10-A.

Art. 10-A. Nas hipóteses legais de dispensa de licitação, anteriormente à celebração de contrato de programa, previsto na Lei nº 11.107, de 2005, o titular dos serviços publicará edital de chamamento público com vistas a angariar a proposta de manifestação de interesse mais eficiente e vantajosa para a prestação descentralizada dos serviços públicos de saneamento.

Este artigo obrigaria o Município (titular do serviço), antes do respectivo período de renovação do contrato de programa, previsto na gestão associada (lei nº 11.107 de 2005) firmado com a Companhia Estadual de Saneamento, a fazer chamamento para verificação de possíveis interessados em concessões privadas e, caso houvesse manifestação favorável, seria obrigado a abrir edital para a concessão dos serviços, o que poderia acarretar a fragmentação da gestão e a quebra do subsídio cruzado, assim como o ganho de escala, colocando em risco a prestação dos serviços das companhias estaduais de saneamento (AESBE, 2018).

Neste cenário, discutiu-se a possibilidade de um acordo para a aprovação da MP, e assim as entidades contrárias acordaram com os partidos (PSB, PSOL, PT, PDT, PC do B) que deveriam ser retirados oito artigos, sendo eles: Art.4-B; Art. 8-A; Art. 8-B; Art. 10-A; Art. 11; Art. 11-A; Art. 25-A; Art. 44.

No final da sessão parlamentar do dia 14/11/2018, o líder do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), deputado Leonardo Quintão, interlocutor oficial do Governo Federal para o tema da MP, informou que o Executivo aceitaria o acordo para a retirada dos oito artigos citados no parágrafo anterior.

Tendo em vista que não foi convocada a sessão ordinária deliberativa para o dia 19/11/18 (segunda-feira), às 23h59, a MP nº 844/18 perdeu validade. E, no dia

21/11/2018, o Senado Notícias divulgou o encerramento da vigência da MP nº 844 de 2018¹¹².

Em seguida, o deputado federal Hildo Rocha (MDB/MA) transformou o relatório, que havia sido aprovado na Comissão Mista, em um Projeto de Lei e deu entrada como de sua autoria na Câmara dos Deputados. Essa proposta tramita na Câmara Federal como PL nº 10.996 de 2018.

3.8. Nova tentativa do Governo Federal destinada à revisão do marco legal do saneamento básico – MP nº 868, de dezembro de 2018

Em 27 de dezembro de 2018, já em pleno recesso parlamentar, a Casa Civil da Presidência da República editou, com pequenas mudanças, uma nova Medida Provisória - MP nº 868, iniciando sua tramitação em fevereiro de 2019, com a posse dos novos congressistas para a Legislatura (2019-2022).

Considerando que os textos das MPs nº 868 e nº 844 eram muito semelhantes, os blocos de entidades favoráveis e contrárias reiniciaram suas articulações.

Em 29 de janeiro de 2019, as entidades: ABES, AESBE, ASSEMAE e ABAR, que atuavam contra a aprovação da MP anterior, reafirmaram seu propósito de combate à MP nº 868. Assim, em 5 de fevereiro de 2019, as quatro entidades entregaram ao Secretário Nacional de Saneamento do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)¹¹³, o documento único com posicionamentos e proposituras para uma nova tentativa de adequação da Medida Provisória (Assemae, 2019).

Os defensores da manutenção prioritária da gestão pública apontavam que, embora o setor privado reclamasse dos entraves para aumentar sua participação na prestação dos serviços, o País, desde a CF 88, garante a participação do setor privado na prestação dos serviços públicos e, desde 1995, foi aprovada pelo Congresso Nacional, uma legislação que regulamenta os contratos de concessão. Nesse ambiente legal e institucional, não haveria restrições à atuação de qualquer tipo de empresa interessada em atuar nesse segmento.

Em geral, os textos das MPs nº 844 e 868 atendem as reivindicações do setor privado visando à facilitação da venda das Companhias Estaduais de Saneamento,

¹¹² <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018.11/21/mp-do-saneamento-basico-perde-vigencia>.

¹¹³ O novo Ministério do Desenvolvimento Regional, criado em 01/01/2019 absorveu as atribuições dos extintos Ministérios das Cidades, e do Ministério da Integração Nacional.

pois, as Companhias ao serem vendidas terão seus contratos de programa (instrumentos firmados entre o poder concedente, ou seja, os municípios, e a empresa estatal de saneamento) convertidos, automaticamente, em contratos de concessão, garantindo ao prestador privado assumir os serviços naquela localidade, sem que necessitem participar de licitação. Ainda de acordo com as proposições indicadas em ambas as MPs, os municípios ficariam impedidos de renovarem automaticamente seus contratos de programa com as Companhias Estaduais, sendo obrigados a fazerem chamamento para manifestação de interesse do setor privado. Com isso, no entender de alguns dirigentes das associações que defendem a permanência prioritária da atuação de provedores públicos desses serviços, como também de alguns analistas na área jurídica, o pacto federativo poderia ser atingido.

Outro aspecto crítico presente na redação das MPs analisadas acima é a proposta de “regulação federal”, que se daria por intermédio da Agência Nacional de Águas (ANA), seja por atos normativos com vistas à unificação nacional, proposta que fere a autonomia de agências reguladoras instituídas até aquele momento e, ainda, a dos titulares dos serviços sob a sua regulação. Além destes aspectos, ainda consta do texto da MP nº 868 que a Agência Nacional de Águas (ANA) ficaria responsável pela liberação de recursos financeiros da União direcionados a investimentos em saneamento básico.

No momento atual (março, 2019), o conjunto de entidades que trabalhou para a não aprovação da MP nº 844 está atuando da mesma forma para que a MP nº 868, em vigor, não seja aprovada, ao menos de acordo com seu texto original.

4. CONCLUSÕES

Como já abordado no Capítulo 1, autores clássicos como Durkheim, Marx e Weber, constituem referência obrigatória no debate acerca do papel do Estado e das políticas públicas em diferentes países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Os estudos de Hall (1996) ajudam a caracterizar diferentes vertentes neoinstitucionalistas que propiciam a análise da participação de grupos empresariais, sindicatos, movimentos sociais e vários tipos de associações profissionais, na formulação e na implementação das políticas públicas.

O Estado de bem-estar, em Esping-Andersen (1990), abrange três tipologias básicas: a) liberal; b) conservador corporativo e, c) social democrata, em torno da qual

se sucedeu uma variada literatura. Análises feitas por Draibe (2003) e Sallum (2016) adaptam essa discussão conceitual à realidade dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

A implementação da proposta de Estado de bem-estar social, conforme parâmetro definido pela Constituição de 1988 é bem explorada e caracterizada por Draibe quando trata dos ciclos das políticas de bem-estar, enquanto Sallum aborda o período Lula e a melhoria dos indicadores sociais; ambos com suas características, mas também com suas contradições.

Na Constituição Federal de 1988, elaborada durante o período de redemocratização do País, optou-se por uma definição de Estado mais voltado ao bem-estar social, que implicaria uma forte presença estatal. Observa-se uma determinada dualidade e até “bipolaridade” das administrações federais que se sucederam, durante a década de 1990 e também a partir dos anos 2000 e que, em prol da governabilidade político-institucional, ficaram no meio-termo quanto à implementação de ações efetivas que pudessem garantir o Estado de bem-estar social preconizado, uma vez que as pressões do capital sempre estiveram presentes.

O estabelecimento de um novo pacto federativo na CF88 e a arguição das competências entre Estados, Municípios e a União constituíram um avanço importante com a definição das titularidades referentes aos serviços públicos, sendo que os serviços de saneamento ficaram a cargo do poder local (Municípios), podendo ser compartilhados com Estados em casos de interesse comum, conforme o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal - STF. Acórdão do STF julgado em 06 de março e publicado em 16 de setembro de 2013.

A aprovação da Lei de Consórcios Públicos (nº 11.107 de 2005) também foi um passo muito importante para que os entes da Federação pudessem se unir na prestação dos serviços públicos. A área de saúde foi a primeira a se apropriar desse instrumento e, posteriormente, outros segmentos das políticas públicas. Utilizando-se do dispositivo da gestão associada, incorporado na Lei do Saneamento em 2007, o setor tem avançado com a utilização dos contratos de programa firmados entre Municípios e Estados e, entre os próprios Municípios para regulação e prestação dos serviços.

O saneamento básico, constitucionalmente, está no bojo do Estado de bem-estar e transcende a esfera da saúde, com sua transversalidade acolhida nas políticas públicas de desenvolvimento urbano. As administrações de Fernando Henrique

Cardoso, assim como a do Presidente Lula, incorporaram a perspectiva da transversalidade expressas em diretrizes e investimentos voltados para o saneamento no âmbito, respectivamente, da Secretaria de Políticas Urbanas (Sepurb), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU-PR) e do Ministério das Cidades, enquanto a Funasa se manteve com a missão do exercício da política de saneamento no âmbito do Ministério da Saúde, desde a sua criação em 1991.

A Lei de Concessões (1995), aprovada durante o governo FHC, e a de Parcerias Público-Privadas - PPPs (2004), no governo Lula, garantiram as condições de estabilidade necessárias para o avanço do setor privado em concorrências governamentais dirigidas à habilitação da prestação de serviços públicos.

Especificamente, no que se refere à política pública dirigida ao saneamento básico, os embates entre grupos de interesses empresariais, movimentos sociais e sindicais parte da burocracia estatal, além da interferência de organismos multilaterais, estenderam-se por aproximadamente 20 anos até a aprovação da Lei nº 11.445/2007.

Com a aprovação deste marco regulatório, foram estabelecidas obrigatoriedades para a relação entre o poder concedente e o concessionário, tanto público quanto privado. A obrigatoriedade da formalização da contratualização (contrato de concessão quando oriundo de processo licitatório, ou contrato de programa quando oriundo de gestão associada entre entes federados) e da regulação, como forma de validade dos contratos, propiciou uma maior estabilidade jurídica para prestadores dos serviços. Agregada a isto, a obrigatoriedade do planejamento, por intermédio dos planos de saneamento básico, e o instituto do controle social implicaram a possibilidade de maior transparência.

Nesta dissertação foi possível identificar alguns avanços nas políticas e ações em saneamento, porém é fundamental reconhecer alguns desafios que são recorrentes: i) o baixo índice de cobertura para rede coletora de esgotamento sanitário e conseqüentemente reduzido volume de tratamento de esgotos em todo o País; ii) o alto índice de perdas na distribuição de água; iii) a disputa pela titularidade dos serviços; iv) as desigualdades regionais no acesso aos serviços de saneamento; v) a instabilidade do planejamento para investimentos; vi) a limitação na capacidade de gerir recursos.

Como exemplo da preocupante situação de gestão, observou-se que, mesmo a partir dos investimentos do PAC-saneamento de pouco mais de R\$ 12 bilhões correntes ao ano, entre 2007 e 2014, quando se observa os valores comprometidos e os efetivamente desembolsados, fica demonstrado que as dificuldades quanto à realização dos investimentos transcendem, em muito, a indisponibilidade de recursos financeiros.

O cenário recente da economia brasileira, particularmente após a crise econômica, iniciada em 2015, faz com que a superação da escassez de recursos e a maximização da eficiência e eficácia dos investimentos sejam os principais pontos a serem considerados em qualquer tipo de análise. A necessidade de investimentos projetados no Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013) traz um alerta quanto às preocupações, se olharmos na perspectiva social, pois a meta para a universalização, ou seja, de levar os serviços às populações mais pobres, está distante.

As disputas pela prestação de serviços de saneamento, na ótica do setor privado, visando basicamente o lucro e, por outro lado, na perspectiva de grupos que defendem a manutenção da tutela estatal, muitas vezes com uma visão estritamente corporativista, trazem à tona a participação de grupos de interesses, com seus atores institucionais e posições consolidadas nesse cenário. Desde o Planasa (1971-1986), as empresas estaduais de saneamento se fortaleceram e atualmente prestam serviços para aproximadamente 75% da população, enquanto os Municípios atendem cerca de 20% e os concessionários privados apenas de 5 a 6%.

Mesmo assim, o capital privado se faz presente mais amplamente nesta atividade econômica, pois aproximadamente 49% das ações das maiores companhias estatais de saneamento (SABESP, COPASA, SANEPAR e CASAN) estão em mãos de pessoas físicas e jurídicas e com possibilidade real de ampliação, considerando-se que outras companhias estatais estão realizando estudos para colocarem suas ações no mercado e/ou, ainda, serem colocadas à venda.

Observa-se também que, desde a criação das Companhias Estaduais de Saneamento na década de 1970, algumas delas tornaram-se uma fonte fundamental de acesso a recursos por parte dos seus governos e, por sua autonomia e capacidade de empreender, transferem boa parte dos seus dividendos ao seu acionista majoritário (o governo estadual). Isso faz com que grupos políticos de apoio aos governos em exercício se utilizem desse acesso privilegiado visando a interesses particulares. A

maior parte dessas Companhias não apresenta contabilidade transparente ao público em geral e não tem sido regulada da forma adequada.

A teoria da captura no âmbito da regulação deve ser observada e monitorada na prestação dos serviços tanto por órgãos públicos quanto por instituições privadas.

Considerando-se que o setor público ainda não deu resposta com a rapidez e pujança necessárias para que ocorra uma melhoria significativa, em curto espaço de tempo, da qualidade dos serviços, assim como, seja garantida a extensão da cobertura dos serviços de saneamento, inclusive e principalmente, diminuindo desigualdades regionais e sociais; uma das possibilidades a ser considerada, para que seja possível a realização dos investimentos adequados e, até mesmo, possa ser garantida maior transparência nas ações e uma regulação, mais efetiva, seria a abertura do capital, de forma pulverizada, das Companhias Estaduais de Saneamento, e municipais, mantendo-se o controle acionário majoritário em poder do Estado.

Ao se analisar o processo político recente de disputas entre entidades representativas de setores públicos e privados, diretamente interessados na prestação de serviços de saneamento foram identificados grandes grupos de atores que, dependendo do ambiente político-institucional, se agrupam nem sempre do mesmo lado. No caso do PL nº 4.147 de 2001, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE) defendiam interesses comuns, em seu favor, enquanto a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) eram contrárias. Já no caso do PL nº 5.296 de 2005, que posteriormente se converteu na Lei nº 11.445 de 2007, inverteram-se os lados, sendo que a ABES e a AESBE, aliadas a outras entidades eram contrárias, e a ASSEMAE e FNU foram favoráveis.

Desde a emissão das Medidas Provisórias nº 844 e nº 868, ambas de 2018, pela primeira vez a ABES, a ASEEMA, a AESBE, a ABAR, a FNU, a FNSA, a FNP e a ABM permaneceram unidas, em oposição às MPs. Entretanto, a ABCON, o SINDCON, a CNI, o ITB e outros setores privados foram favoráveis a ambas.

Como foi apresentado no capítulo 3 desta dissertação, a partir de agosto de 2016, quando Michel Temer, assumiu a Presidência da República e retomou a pauta do mercado e de compromissos com o setor privado, amparando-se, ao menos formalmente, na crise econômica, com a restrição de recursos públicos e nos

indicadores de gestão e cobertura para os serviços, apontados como desfavoráveis, verificou-se o retorno das disputas entre instituições representantes de interesses públicos e privados.

Segundo Moraes (2009), os países da periferia capitalista são compelidos a adotar o tripé neoliberal (desregulamentação, privatização e abertura comercial) para obter a credibilidade da parte dos novos protagonistas do mundo globalizado, os mercados financeiros. Desde os anos 1990, as instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a ser protagonistas de propostas de reformas do papel do Estado, no âmbito das políticas sociais nos países em desenvolvimento. As privatizações de empresas estatais e de serviços públicos passaram a compor o receituário destas instituições, com o aceite dos Estados-Nação. O mesmo autor complementa que essa noção se vincula à visão liberal clássica, na qual a liberdade ou as condições de vida dependem das capacidades individuais. Na visão neoliberal, o mercado é capaz de oferecer as condições para que os próprios indivíduos conquistem a sua condição de vida. Daí surge a noção de produtividade individual, competitividade entre cidades e entre diferentes instituições do Estado. Dessa forma, o espaço público, entendido aqui no sentido do coletivo, esvai-se, dando lugar ao indivíduo, ao privado, ao mercado.

Como observado no Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu, em suas conclusões e recomendações, as Parcerias Público Privadas (PPPs) não podem nem devem ser tratadas como o meio principal de solução dos problemas reiteradamente apontados em relação aos serviços públicos. Isso ficou patente quando os projetos de PPPs foram auditados, e concluiu-se que, em muitos casos, os benefícios esperados não se concretizaram. Os atrasos na entrega das obras, os aumentos dos custos e a subutilização dos equipamentos e serviços públicos foram parcialmente atribuídos a análises inadequadas e a abordagens desajustadas e, ainda, se verificou que o quadro institucional e jurídico não era adequado a projetos de PPPs apoiados pela União Europeia (EU, 2018).

Por último, para que o Brasil possa atender os compromissos definidos pelas Nações Unidas, em setembro de 2015, em que foi pactuado o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável para Água Potável e Saneamento (ODS- Objetivo 6) cujas metas estabelecem até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura, e a rede coletora de esgotamento sanitário e higiene adequados e

equitativos para todos, deve-se buscar novas alternativas e ações estratégicas que possam corroborar para o cumprimento deste objetivo.

O Estado brasileiro deve trabalhar para o bem-estar do seu povo visando garantir condições de vida digna com serviços de saneamento equânimes e preços públicos compatíveis ao respectivo poder de pagamento das famílias, estratificando-os entre as classes mais e menos favorecidas. Em resumo, a garantia do direito de bem-estar social preconizado na CF88, deve necessariamente ser entendida e praticada, independentemente da condição financeira e de pagamento dos respectivos estratos sociais.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; Editora IABS, 2013.

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Escola pública e pobreza: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil**. Rio de Janeiro: UFF, 2004. Inicialmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal Fluminense, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). Disponível em: <<http://abar.org.br/agencias-associadas/agencias-municipais>> e <<http://abar.org.br/agencias-associadas/agencias-estaduais>>. Acesso: 30 nov. 2017.

Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE). Disponível em: <<http://www.assemae.org.br>>. Acesso: 12 out. 2018.

_____. <http://www.assemae.org.br/noticias/item/4735-entidades-protocolam-proposta-conjunta-para-a-mp-868?highlight=WyJtcCIsoDY4LCJtcCA4NjgiXQ==>. Acesso: 28 abr. 2019.

Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE). Disponível em: <<http://www.aesbe.org.br/carta-de-governadores-afirma-que-mp-844-2018-vai-desestruturar-saneamento/>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 2.591**, de 5 de novembro de 1998. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45259/Res_2561_v1_O.pdf>. Acesso em 19 jan. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Documento de País - Brasil** (Divulgação restrita). In Vianna, A. Jr. [org.]. A estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos. Rede Brasil. 196p. Brasília (DF); 1998.

BANCO MUNDIAL. **Regulação do Setor Saneamento no Brasil**: prioridades imediatas. Não publicado. 14p. Banco mundial. Brasília (DF); 1999.

_____. **Relatório nº 16.582-BR**. Estratégia de assistência ao país. Escritório Regional da América latina e Caribe. Divulgação restrita. 196p. Rede Brasil. Brasília (DF); 1998.

BIANCHI, A. **O conceito de Estado em Weber**. São Paulo: Lua Nova, São Paulo, 92: 79-104, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>

_____. Decreto n.º 100, de 16 de abril de 1991. Institui a Fundação Nacional de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-100-16-abril-1991-342868-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 17 jan. 2019.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS**. Série Modernização do Setor Saneamento. Livros de 1 a 8. Brasília (DF); 1995.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Seção 1, p. 1917.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR. Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS. Série Modernização do Setor Saneamento. **O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: perspectivas futuras**. Livro 16. Brasília, DF; 2003.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Conversão da Medida Provisória nº 103 de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Seção 1, ed. 102, p 2.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Brasília: MCIDADES. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em 24 jul. 2017.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Grupo Interministerial de Saneamento Ambiental. **Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política de saneamento ambiental**. Brasília, DF, 2004.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Brasília, DF, Seção 1, ed. 252, p. 6.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 7 abr. 2005. Seção 1, ed. 252, p. 6.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2007**. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2009. 233 p.: texto, gráficos, mapas.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Saneamento Para Todos**, ano 4, nº 6. Dez. 2009.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Estabelece normas para execução da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Saúde. **Cartilha SUS**. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/renda-mensal-vitalicia>> Acesso em: 22 mai. 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Gastos comprometidos e desembolsados em iniciativas de saneamento básico** (em valores históricos). nov. 2016. Transparência apresentada em reunião na Casa Civil da Presidência da República.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico de Serviços de Água e Esgoto – 2016**. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2018. Disponível em <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 21 mai. 2018.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades/snis>>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017**. Brasília: SNS/MDR, 2019. 226p.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **PAC2**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/cidademelhor/saneamento>>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre saneamento**. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 7 mar. 2018.

_____. Ministério da Saúde. **FUNASA**. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/saneamento-para-promocao-da-saude>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Proposta de Desenvolvimento para o Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n.4, p. 625-630, 2004.

CALMON, K.M.N.; AMPARO, P.P.; MORAIS, M.P.; FERNANDES, M. Saneamento: as Transformações Estruturais em Curso na Ação Governamental- 1995-1998. In: **Infraestrutura: perspectivas de reorganização** - Saneamento, 09-45; IPEA. Brasília, DF, 1999.

CAMPBELL, J.L. **Institucional Analysis and the Rol of Ideas in Political Economy**. Comunicação apresentada no seminário sobre o Estado e capitalismo desde 1800, Harvard, 1994, e W.R. Escott, "Institution and organizations: Toward a Theoretical Synthesis", *in* Scott, meyer *et al.* Institutional Environments, pp. 55-80.

CANÇADO, V.L. **Mudanças na Política de Saneamento Básico**: novas perspectivas associadas à atuação municipal. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2002. Inicialmente apresentada como dissertação de mestrado, Instituto de Geociências da UFMG, 2001.

_____; COSTA, G. M. **A Política de Saneamento Básico**: limites e possibilidades de universalização. Anais do X Seminário Sobre a Economia Mineira. Cedeplar, UFMG. Diamantina, MG, 2002.

COSTA, André Monteiro. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. Inicialmente apresentada como dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação da ENSP – Fiocruz, 1993.

_____. **A Avaliação da Política Nacional de Saneamento – Brasil – 1996/2000**. Recife, PE, ENSP. Inicialmente apresentada como tese de doutorado, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, 2003.

COSTA, A.M.; MELAMED, C.A Política de Saneamento Básico no Brasil - 1980-1991. **Saúde em Debate**. n. 38, 84-89. Rio de Janeiro, RJ, 1993.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. Resistência da burocracia às mudanças sociais, no setor público, e no setor privado. In: **Resistências à mudança**: Fatores que impedem ou dificultam o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, 1960. (Anais do Seminário Internacional, reunido no Rio de Janeiro).

CUNHA, Alexandre dos Santos. **Saneamento básico no Brasil**: desenho institucional e desafios federativos. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: Editora UnB, 1988.

DAVIS, Peter R. 2001. **Rethinking the Welfare Regime Approach**. The Case of Bangladesh. *Global Social Policy*, vol 1(1): 79-107.

DRAIBE, Sônia M. 2004. Virtudes y Límites de la Cooperacion Descentralizada en Pro de la Cohesion Social y del Combate a la Pobreza: Reflexiones y Recomendaciones. In Godinez Zuñiga, V. M.; Romero, M. H. **Tejiendo Lazos entre Territorios**. La cooperacion descentralizada local Union Europea - America Latina. URB-AL; Diputacion de Barcelona. Municipalidad Valparaizo: Valparaizo.

DIAS, Fernando Correia. **Presença de Max Weber na sociologia brasileira contemporânea**. *Rev. Adm. Emp.*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 47-62, Aug. 1974. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901974000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 nov. 2018.

DRAIBE, Sônia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov.2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/sciaaaaaaelo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Hochman G, (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2007.

_____. (2002a), Social policies in the Nineties. In: BAUMANN, Renato (ed.). **Brazil in the 1990s: an economy in transition**. Houndmills, UK, Palgrave Publishers (St. Antony's Series).

_____. (2003). **Brasil 1980-2000**: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Anais do Taller Inter-Regional. "Protección social en una era insegura: un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización". Santiago de Chile, PNUD/Cenda.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey, Princeton University Press, 1990.

European Union (EU). RELATÓRIO Especial nº 09/2018: **Parcerias Público-Privadas na UE**: insuficiências generalizadas e benefícios limitados. 2018. Disponível em: <<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=45153>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

FARIA, Vilmar; GRAEFF, Eduardo. Preparando o Brasil para o século XXI: uma experiência de governo para mudança. In: ALCANTARA, Lúcio (Org.); FARIA, Vilmar (Org.); CARDIM, Carlos H. **Globalização e governos progressistas**: novos caminhos: Reunião de Florença - 1999. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000. p. 217-276. (Coleção Pensamento Social-Democrata).

FEREJOHN, J; PASQUINO, P. The rational choice theory in the political science: concepts of rationality on political theories. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**: v. 16 n. 45, 2001.

FERNANDES, Florestan. **Ensaio de Sociologia Geral e Aplicada**. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1960.

_____; **Fundamentos empíricos da explicação sociológica**. São Paulo: Nacional, 1967.

_____; **A natureza sociológica da sociologia**. São Paulo, Ática, 1980.

Federação Nacional dos Urbanitários (FNU). Disponível em: <<http://www.fnucut.org.br/entenda-como-a-mp-do-saneamento-prejudica-diretamente-a-populacao-e-os-municipios-mais-pobres/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

GALVÃO JÚNIOR, A. C. **Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Revista Panam Salud Publica. 2009;25(6):548–56.

_____; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto. In: **Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, V. 14, n. 1, p. 79-88, jan.-mar. 2009.

HALL, P. A., & R., R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 nov. 2018.

HEGEL, Georg W. F. (1989 [1821]). *Principes de la philosophie du droit*. Paris: Gallimard, Ianni, Octavio. In: **Teorias de estratificação social**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1972.

IANNI, Octávio. **A Sociologia de Florestan Fernandes**. Estud. av., São Paulo, v. 10, n. 26, p. 25-33, abr. 1996. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141996000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 nov. 2018.

JELLINEK, G. **Teoría general del Estado**. México D.F.: Fondo Económico de Cultura, 2000.

KINZO, Maria D'alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo Perspec, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez-2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 dez. 2018.

LIMA, Rômulo André. Notas sobre a Teoria do Estado em Marx. **6º Colóquio Internacional Marx e Engel-CMARX**. Campinas, SP: UNICAMP, p. 3-6, 2009.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America and Post-Communist Europe**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. **Desenvolvimento e mudança social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

MARINHO A., FAÇANHA, L.O. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Texto para Discussão nº 787. IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2001.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. _____ (1971a [1871]). “Lettre de Marx - 12 avril 1871”, em MARX, Karl et. al.. **Lettres à Kugelmann**. Paris: Éditions Sociales.

_____. (1971d [1871]). “The Civil War in France”, em MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. Writings on the Paris Commune. Hal Draper (Org.). Nova York: Monthly Review Press.

_____. (2005a [1843]). **Crítica da Filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Estud. av., São Paulo, v. 12, n. 34, p. 7-46, Dec. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141998000300002&lng=en&nrm=isso>. Acesso em: 18 nov. 2018.

_____. (2001 [1848]). **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____ (2007 [1845-1846]). **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____ (2009b [1859]). “Preface”, em Critique de l’économie politique. **Philosophie**. Edição organizada e anotada por Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 2009.

MARTIN, L.E. **Estudo de Eficiência de Investimentos em Saneamento Básico no Brasil sob Gestão Pública e Privada**. Rio de Janeiro: ENSP, 2005. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado profissional, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

MELO, C.H.M. **Saneamento Ambiental na FUNASA: da Concepção Preventivista aos Desafios da Reforma Sanitária**. Rio de Janeiro: ENSSA, 2005. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado profissional, Escola Nacional de Saúde Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008.

MONTENEGRO, L.R. **A Presença do Capital Privado no Setor de água e Esgotos no Brasil**. São Paulo: USP, 2006. Originalmente apresentada como monografia do Curso de Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo, 2006.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Berenice de Souza Cordeiro (Org.). Brasília: Editora, 2009, pp. 146-162, V.1.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Ambiente Social**. São Paulo, v. 18, n. 3, p. 193-210, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2015000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 fev. 2019.

OEA. **Aliança para o Progresso**. Ser. H/XII.1. Ver. União Pan-americana, Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., Punta del Este, Uruguai, de 5 a 17 de agosto de 1961.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 16**, de 2 de abril de 2011. The Human Right to Water and Sanitation: Milestones. Amsterdam: ONU, 2011.

PEIXOTO, João Batista. Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento. In: In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) **Prestação dos serviços públicos de saneamento básico**. Berenice de Souza Cordeiro (coord). Brasília: Editora, 2009, pp. 497-508, v.3.

PEREIRA JR, José de Sena. **Aplicabilidade da Lei nº 11.445/2007** – Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Estudo Técnico – Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2008.

PIERSON, Paul. Estados assistenciais fragmentados: instituições federais e o desenvolvimento de políticas sociais. **Governança: Revista Internacional de Políticas e Administração**, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINTO, Luis Aguiar Costa; CARNEIRO, Edison. **As ciências sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: CAPES, 1955.

PINTO, Luis Aguiar Costa. **Sociologia e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Trad. Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RIBEIRO, Fernando. **Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico**: divergências metodológicas no campo da Ciência Política.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Território e soberania na globalização**: Amazônia, jardim de águas sedento. São Paulo: USP. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2009.

SALLES, Maria José. **Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização**. Rio de Janeiro: ENSP, 2009. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

SALLUM JR., Brasílio; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Sociologia**

Política. [online]. 2016, vol.24, n.60, pp.115-135. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316246001>>. Acesso em: 16 mai. 2018.

SAYER, Derek; CORRIGAN, Philip (1987). "Revolution against the state: the context and significance of Marx's later writings". **Dialectical Anthropology**, n. 12, p. 65-82.
SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State Back In**. New York and Cambridge: Cambridge University Press; 1985.

SHEPSLE, Kenneth A. Rational choice institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs). **The Oxford book of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SOJO, Ana. (2003), Vulnerabilidade social, aseguramiento y diversificación de riesgos en America Latina y el Caribe. **Revista de la Cepal**, 80: 121-140, ago. Santiago do Chile, 2003.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Econ. soc.**, Campinas, v. 21, n. spe, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182012000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 dez. 2018.

TIBLE, Jean. Marx contra o Estado. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** Brasília, n. 13, p. 53-87, abr. 2014. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522014000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 nov. 2018.

TUROLLA, F.A. **Política de Saneamento Básico**: avanços recentes e opções futuras. Texto para discussão. n. 992. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

VARGAS, M.C.; LIMA, R.F. Concessões Privadas de Saneamento no Brasil: bom negócio para quem? **Ambiente e Sociedade**, v 7, n 2. Campinas, SP, 2004.

WARD, Hugh. Rational choice. In: MARSH, David; STORKER, Gerry. **Theory and methods in Political Science**. 2. ed. Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan, 2002. p. 65-89.

WATSON, John Broadus. **The Ways of Behaviorism**. New York: W. W. Norton & Co., 1928.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México, Fundo de Cultura Econômica, 1944. Nova edição de 1964. 4 v.

_____. Classe, estamento, partido. In: GERTH, Hans e MILLS, Wright (Org.). Max Weber - **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974, p. 211-228.

_____. 1999. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB. 1 v.

_____. 1999. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB. 2 v.