



Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória

Basic sanitation policy in Brazil: discussion of a path

Ana Cristina A. de Sousa

Pesquisadora, Departamento de Ciências Sociais/Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp)/Fiocruz; professora, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro. Rua Leopoldo Bulhões, 1480/sala 924 21041-210 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
anacris.sousa@ensp.fiocruz.br

Nilson do Rosário Costa

Pesquisador, Departamento de Ciências Sociais/Ensp/Fiocruz. Rua Leopoldo Bulhões, 1480/sala 924 21041-210 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
crisantemo_s@bol.com.br

Recebido para publicação em abril de 2014.

Aprovado para publicação em setembro de 2014.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000300002>

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.23, n.3, jul.-set. 2016, p.615-634.

Resumo

O artigo demonstra que a posição de dominância das empresas estaduais de saneamento condiciona o processo decisório da política pública de saneamento no Brasil. A hegemonia dessas empresas é aqui explicada por meio da análise de uma trajetória que foi capaz de criar incentivos políticos e econômicos que permitiram sua consolidação no tempo. A partir da análise de conteúdo da legislação proposta para o setor e do material produzido pelos grupos de interesse envolvidos na aprovação de um novo marco regulatório setorial em 2007, o trabalho identifica as principais fontes de incentivo instituídas pela adoção do Plano Nacional de Saneamento que explicariam determinados aspectos estruturais na política atual de saneamento e sua forte resiliência às inovações propostas no contexto democrático.

Palavras-chave: política de saneamento; regime regulatório; dependência de trajetória; lei do saneamento; Brasil.

Abstract

This article demonstrates that the position of dominance enjoyed by state sanitation companies dictates the public policy decision-making process for sanitation in Brazil. These companies' hegemony is explained here through the analysis of a path that generated political and economic incentives that have permitted its consolidation over time. Through the content analysis of the legislation proposed for the sector and the material produced by the stakeholders involved in the approval of new regulations for the sector in 2007, the study identifies the main sources of incentive introduced by the adoption of the National Sanitation Plan, which explain certain structural features of the current sanitation policy and its strong capacity to withstand the innovations proposed under democratic rule.

Keywords: sanitation policy; regulatory regime; path dependence; sanitation law; Brazil.

Este artigo demonstra que o passado da política pública e a posição de dominância conquistada pelas empresas estaduais de saneamento explicariam alguns obstáculos importantes para o avanço das principais inovações regulatórias propostas pela União, no período democrático, para a modernização do setor.

Para tanto, identifica as principais inovações vetadas pelos grupos ligados aos interesses estadualistas do setor no sentido de evitar os custos políticos e econômicos que alterariam sua posição hegemônica sobre a prestação desses serviços no Brasil. Essa afirmação pode ser comprovada por meio da análise comparativa do conteúdo das inovações originalmente propostas nos projetos de lei encaminhados pelo Executivo federal após o fim do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) com o das que foram efetivamente incluídas na nova Lei do Saneamento, a partir da atuação desses grupos na arena legislativa. A análise do conteúdo de relatórios e manifestos dos atores envolvidos no processo decisório setorial da época corrobora essa conclusão, como veremos adiante.

A centralidade das empresas estaduais de saneamento na prestação dos serviços de saneamento no Brasil teve sua origem com a implementação do Planasa pelo governo militar, em 1971. Geridas pelos respectivos executivos estaduais, elas atuavam por quase duas décadas segundo as diretrizes impostas pela União para o setor. Os municípios foram aliados desse processo e assim permaneceram mesmo após a revogação do plano (1991), relegados a um papel passivo até a edição da nova Lei do Saneamento, em 2007 (Brasil, 5 jan. 2007).

Com o fim da ditadura militar, a estrutura institucional e tecnológica criada pelo Planasa para a operação dos serviços no país sobreviveu praticamente intacta por meio da operação das empresas estaduais de saneamento, que passaram a dominar livremente a agenda setorial, atuando no novo contexto, sem regulação alguma. Elas, junto a outros beneficiários diretos e indiretos do arranjo estadualista, se tornariam um importante grupo de interesse e interlocução no setor de saneamento no novo contexto democrático.

A hipótese histórica aqui utilizada para explicar a resiliência da estrutura montada pelo Planasa é baseada na noção de dependência de trajetória proposta pela teoria neoinstitucionalista histórica, que valoriza o papel das escolhas passadas sobre o desenvolvimento ulterior das políticas públicas. A noção de dependência de trajetória considera que os arranjos herdados pela configuração inicial de uma política pública caracterizariam e moldariam os incentivos e recursos dos atores sociais envolvidos nela. Eles explicariam os aspectos estruturais da política pública de saneamento e sua forte resiliência às inovações propostas pela União, no contexto democrático.

Instituições e políticas públicas: implicações teórico-metodológicas

Na primeira metade do século XX, duas abordagens teóricas sobre o fenômeno das escolhas coletivas e decisões políticas polarizaram o debate no campo da ciência política. A primeira delas, o antigo institucionalismo, defendia a ideia normativa de que as instituições políticas formais, como as constituições e as leis, constrangem o comportamento dos indivíduos. Centrada em análises de cunho especulativo, descritivo e formalista, essa abordagem enfatizava a análise do texto das constituições de cada nação, com o objetivo de identificar as vantagens e as desvantagens de cada modelo constitucional. A intenção era aperfeiçoar os modelos

adotados para garantir o comportamento esperado. Por conta disso, os estudiosos dessa linha preocuparam-se muito mais em estabelecer de forma normativa modelos prescritivos de “desenho constitucional” para atender ao que deveria ser a política, do que em encarar os fatos objetivos da política, que traduziam mais concretamente a real dinâmica dos atores e de seus comportamentos políticos (Peres, 2008).

A partir da década de 1930, a emergência de novos fenômenos políticos de massa como o nazismo, o fascismo e a alienação política paulatinamente colocou em xeque a capacidade explicativa desse tipo de abordagem, de natureza formal, até então hegemônica na ciência política da época. Isso abriu espaço, na década seguinte, para o fortalecimento de uma nova abordagem mais centrada na dinâmica concreta da política em si, baseada na investigação factual, na proposição de hipóteses e em generalizações empíricas. Os novos estudos dessa linha introduziram técnicas mais avançadas de análise estatística e também agregaram o método comparativo, já utilizado nas demais ciências sociais – como a sociologia e a antropologia –, à ciência política. O incremento da sofisticação analítica e metodológica desses estudos produziu uma revolução epistemológica no campo da ciência política, que tornou o antigo institucionalismo um paradigma científico obsoleto para analisar os fenômenos políticos da época.

Alguns autores sustentam que essa guinada baseou-se numa ruptura teórica e normativa mais profunda, que opunha a visão pluralista da democracia à visão republicana adotada até então. Na visão republicana, a democracia estaria associada ao normativismo da filosofia política e aos ideais rousseauianos de uma democracia direta e harmônica, enquanto no pluralismo a democracia estaria vinculada ao conflito entre os grupos de interesse da sociedade e à sua capacidade de representação nos centros de poder. Nesse sentido, a rejeição pluralista da ideia de soberania popular contida nos estudos do antigo institucionalismo é que teria acarretado as condições para o nascimento dessa nova escola no interior da ciência política norte-americana dos anos 1940: o behaviorismo (Peres, 2008).

Inspirado pelas transformações no campo da psicologia e das demais ciências sociais da época, o behaviorismo teve origem na psicologia norte-americana a partir da crítica de Watson ([1913] 1997) às perspectivas teóricas analíticas da época, fortemente marcadas pelo método introspectivo e pelas análises centradas na consciência. A proposta de Watson era abandonar as especulações subjetivas na análise psicológica, em favor do cientificismo, orientado por métodos de observação passíveis de investigação objetiva, tal qual utilizados nas ciências exatas e da natureza. Essa guinada conduziria ao deslocamento da perspectiva investigativa dos fenômenos mentais para a observação empírica do comportamento (Watson, 1997).

A proposta inovadora do behaviorismo na psicologia influenciou também a sociologia e a antropologia na busca de métodos mais empíricos de investigação. Na ciência política, o behaviorismo/comportamentalismo rompeu com o antigo institucionalismo e propôs uma teoria positiva, empiricamente orientada, mais rigorosa em termos conceituais, mas também aberta às diversas abordagens metodológicas das demais ciências humanas e sociais. O seu desenvolvimento deslocou o foco de investigação dos cientistas políticos das instituições formais jurídicas e administrativas para as pessoas e seus comportamentos, valores e objetivos (Peres, 2008).

O behaviorismo se tornou hegemônico nos anos 1950 e assim seguiu até meados da década seguinte, quando começou a ser criticado por certas limitações teóricas e empíricas da sua abordagem do fenômeno político e também pela perda da especificidade analítica própria do campo da ciência política. A crítica mais severa enfatizou a fragilidade de uma interpretação voltada exclusivamente para a ação política dos indivíduos, desconsiderando o contexto institucional da esfera política e da formação de suas preferências, assim como os próprios dilemas de ação coletiva no qual esses indivíduos se inseriam (Peres, 2008). Além disso, a tentativa behaviorista de transpor os métodos das ciências naturais para as ciências humanas e sociais revelou também as limitações explicativas desse tipo de abordagem, porque os comportamentos humano e político não respondiam de forma universal às hipóteses formuladas.

A reação ao paradigma behaviorista trouxe de volta à tona a preocupação com as instituições no final da década de 1960. Isso não significou, no entanto, o retorno às velhas raízes do institucionalismo antigo. Muito pelo contrário, a reintrodução das instituições na análise política foi efetuada respeitando as exigências científicas típicas do behaviorismo. Nesse sentido, pode-se afirmar que o desenvolvimento de uma escola de orientação neoinstitucionalista a partir do final dos anos 1970 se constituiu, ao mesmo tempo, como reação e síntese entre o antigo institucionalismo e o comportamentalismo. Do primeiro, ele manteve a centralidade das instituições na modelagem da ação política; do segundo, a valorização do rigor metodológico quanto aos conceitos utilizados e à orientação empírica da pesquisa (Peres, 2008).

Os neoinstitucionalistas acreditam que as instituições constroem e restringem os comportamentos políticos, ao moldar e/ou estruturar as ações dos indivíduos por meio da limitação de suas opções e cursos de ação possíveis. A postura teórica muito aberta dessa abordagem incentivou a proliferação de estudos muito diversificados nas décadas seguintes, o que dificulta ainda hoje uma delimitação precisa entre suas fronteiras. Em linhas gerais, eles se agrupariam segundo duas correntes principais: as que adotam o individualismo metodológico, adeptas do uso da teoria da escolha racional, e as que não aderem ao individualismo metodológico, divididas entre as vertentes sociológica e histórica (Fernandes, 2002; Hall, Taylor, 2003; Peres, 2008).

A vertente neoinstitucionalista da escolha racional, conhecida também como “escolha pública”, adota o individualismo metodológico a partir de uma lógica dedutiva: parte-se da premissa de que as instituições seriam dotadas de dilemas de ação coletiva, pois seriam compostas por atores políticos que agiriam de forma calculada e egoísta no sentido de maximizar seus ganhos. A soma dessas preferências geraria a decisão coletiva ou o efeito político coletivo. O que importa para esse tipo de análise é fundamentalmente o processo da tomada de decisão em si, num contexto em que as preferências já se encontram definidas *a priori* (Fernandes, 2002). Numa outra perspectiva de utilização da escolha racional, temos a corrente neoinstitucionalista econômica. Buscando superar o paradigma do comportamento maximizador descrito acima, ela incorporou a noção de incerteza na análise dos processos decisórios. Para essa linha, as instituições atuam no sentido de dirimir ou minimizar os custos de transação inerentes aos sistemas de mercado, como forma de superar os dilemas de ação coletiva causados pelo comportamento oportunista (Fernandes, 2002).

O cálculo estratégico e os problemas gerados pelo oportunismo e pela incerteza nos comportamentos políticos e institucionais também foram reconhecidos pelas demais vertentes neoinstitucionalistas. Porém, ao contrário das perspectivas neoinstitucionalistas que adotam o individualismo metodológico, os adeptos das linhas sociológica e histórica acreditam que o cálculo e a escolha racional dos indivíduos, assim como suas próprias identidades e preferências, não são dadas *a priori*: elas seriam afetadas pelas instituições existentes a partir dos processos sociais e culturais. Na vertente sociológica, especificamente, a cultura seria uma variável determinante do comportamento político e também das instituições adotadas. Essas, por sua vez, atuam na formação das preferências e no comportamento político dos atores por meio dos processos coletivos de socialização política (Fernandes, 2002).

Assim como a corrente sociológica, a corrente denominada histórica também entende que a escolha política depende mais da interpretação social do sujeito do que do cálculo instrumental em si. A partir da crítica ao individualismo metodológico que deduz, a partir do comportamento maximizador do indivíduo, suas escolhas políticas, essa linha parte das instituições existentes para explicar as preferências e o próprio comportamento maximizador. Isso significa que a interpretação social dos processos decisórios, assim como as preferências dos atores políticos, seriam condicionadas e forjadas pela estrutura institucional na qual eles se inserem. Em ambas as perspectivas, a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo de cada caso é dada *a posteriori*, segundo as conjunturas encontradas.

As teorias dedutivas em geral, como a marxista, a dos sistemas e a neoinstitucionalista da escolha racional, apesar de suas diferenças e particularidades, têm em comum, em um nível mais abstrato, um projeto teórico similar, que é baseado na dedução a partir de determinados pressupostos teóricos e na aplicação de um conjunto de conceitos universais. Ao contrário delas, as demais vertentes neoinstitucionalistas não formulam suas hipóteses antes da análise, com base em assertivas globais: normalmente elas o fazem de forma indutiva, no curso da análise empírica, o que é bastante criticado pelas teorias acima citadas.

Elas se defendem alegando que o comportamento político não pode ser analisado como uma ciência exata, pois depende da ação do homem. Para elas, o que distingue o fenômeno social e político do natural é que os homens afetam de forma consciente o ambiente em que vivem, o que adiciona à análise a variável imprevisível da escolha. Isso representaria não apenas mais uma fonte de complexidade analítica, mas sugere também que as premissas das análises sociais diferem daquelas pertinentes às ciências naturais, pois a busca das mesmas leis regulares que regem a natureza não explica a totalidade dos resultados sociais, mas só algumas das condições que os afetam (Steinmo et al., 1992, p.26-27).

Os neoinstitucionalistas históricos admiram a eficiência das macroteorias em analisar as grandes estruturas socioeconômicas e reconhecem que elas definem os parâmetros da política num nível mais amplo. Apontam, porém, sua insuficiência em explicar a variedade dos resultados políticos observados. Para suprir essa lacuna, propuseram aprofundar o entendimento do papel da ação política sobre cada conjuntura em particular. Isso significou a adesão à premissa de que o comportamento político não depende exclusivamente das estruturas macroeconômicas, mas é ele próprio uma variável independente por si mesma (Steinmo et al., 1992, p.11-12).

A proposta de analisar a política em um nível teórico intermediário permitiu aos neoinstitucionalistas, em especial os históricos, a construção de importantes pontes analíticas para o entendimento das continuidades e das variações políticas ao longo do tempo e no espaço. Ao focar os arranjos institucionais que estruturam a relação entre Estado e sociedade, eles conseguiram integrar as análises centradas no Estado com aquelas centradas na sociedade. Isso permitiu, por exemplo, o desenvolvimento de análises originais baseadas na ideia de autonomia do Estado, entendido como uma instituição capaz de formular objetivos próprios e atingir metas. Além disso, ao identificar as variáveis de nível intermediário responsáveis pela diversidade dos resultados políticos, eles possibilitaram a integração da abordagem empírica da realidade com as macroteorias disponíveis e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento de sua capacidade explicativa. Aliás, a adoção da perspectiva teórica de médio alcance foi exatamente o que permitiu que essa corrente teórica não se contrapusesse às macroteorias existentes: à medida que permitiu entender como as macroestruturas são maximizadas ou minimizadas pelas instituições de nível intermediário, tornou possível explorar os efeitos dessas estruturas maiores sobre os resultados políticos, ao mesmo tempo que se evitou o determinismo estrutural que costuma caracterizar as macroteorias marxista, funcionalista e demais abordagens sistêmicas (Steinmo et al., 1992).

Para os históricos, a ênfase atribuída às instituições não substitui a atenção que deve ser dada às demais variáveis, como os interesses, as estratégias, os atores e a distribuição de poder entre eles. Na verdade, ao colocar tais variáveis em contexto, essa linha permite mostrar como se relacionam umas com as outras e como as situações políticas se estruturam. As instituições constroem a política, mas nunca são a causa única dos seus resultados. Ao colocar os fatores estruturantes no centro da análise, esse tipo de abordagem permite aos teóricos que capturem a complexidade da situação política concreta, mas não em detrimento da teoria (Steinmo et al., 1992).

Os neoinstitucionalistas históricos partem da ideia pluralista de que o conflito entre grupos rivais por recursos está no centro da política, porém destacam que o caminho trilhado pela estrutura política ou econômica onde ocorre o conflito privilegia alguns interesses em detrimento de outros, gerando condições assimétricas de poder e vantagens entre eles (Hall, Taylor, 2003). A evolução da estrutura social e a trajetória de escolhas e decisões políticas dos atores ao longo do tempo moldariam a arena política e definiriam as instituições existentes. O entendimento de como as instituições estruturariam as interações políticas e, nesse sentido, afetariam seus resultados, liga, numa perspectiva teórica, aqueles que fazem a história e as circunstâncias nas quais o fazem (Steinmo et al., 1992). A centralidade da abordagem histórica nesse tipo de análise permitiu integrar o entendimento dos padrões gerais da história política com a explicação da natureza contingente do desenvolvimento histórico político e econômico. Além disso, permitiu também uma compreensão maior sobre o papel da atuação política, do conflito e da escolha na moldagem desse desenvolvimento (Steinmo et al., 1992, p.12).

Ao longo da década de 1980, a abordagem neoinstitucionalista histórica propôs ainda, de forma inovadora, que o Estado fosse encarado como um ator autônomo, capaz de realizar escolhas e cumprir metas políticas. Isso implicou concebê-lo como uma organização que atuaria não simplesmente como o reflexo ou em resposta às exigências e interesses de grupos sociais, classes ou sociedades, conforme a agenda de pesquisa sobre o Estado da época, de

cunho sociocêntrico. O Estado seria ele próprio uma instituição, cujo grau de autonomia poderia ser definido segundo indicadores igualmente institucionais, que incluiriam o grau de centralização de autoridade, dos meios financeiros disponíveis, do perfil da burocracia existente e ainda das suas relações com os principais atores sociais (Skocpol, 1985). Esses requisitos seriam historicamente condicionados, e o grau de “insulamento” de cada Estado só poderia ser indicado por meio do exame de cada caso (Fernandes, 2002).

Na década de 1990, em resposta às críticas dirigidas às interpretações amplamente centradas no Estado (*state-centered*), os novos estudos evoluíram para uma perspectiva mais centrada na própria política (*polity-centered analysis*) do que no Estado. Esta buscou equilibrar o papel atribuído ao Estado e à sociedade, ao assumir que o primeiro, por integrar a própria sociedade, não atuaria com completa autonomia em face dela. Dependendo do caso em questão, poderia ser influenciado por ela, em maior ou menor grau do que a influenciaria.

Na perspectiva do Estado centrada na política, “a mesma política que criaria as políticas estatais (ou públicas) seria continuamente reelaborada por elas” (Skocpol, 1995, p.58).¹ Isso ocorreria porque a implementação das políticas geraria *feedbacks* positivos ou negativos que transformariam a capacidade do Estado, afetando a adoção de novos cursos de ação e também a identidade, a distribuição de poder e a formação das preferências dos grupos de interesse envolvidos no jogo político subsequente. O sucesso de uma política, segundo essa abordagem, dependeria da ação de grupos e alianças que objetivassem sua continuação e expansão. Nesse sentido, o *feedback* positivo reforçaria a adoção de futuras políticas análogas à original, enquanto o negativo tenderia a enfraquecer sua reprodução (Skocpol, 1995). Essa percepção orienta o uso do conceito de trajetória nas políticas públicas, como veremos com ênfase mais adiante.

A constituição da questão sanitária no Brasil republicano

Com a proclamação da República, a vitória da concepção federalista na carta constitucional de 1891 atribuiu aos municípios e estados a gestão dos serviços públicos de saúde e saneamento no país. A completa municipalização dos serviços sanitários, porém, mostrou-se inviável no contexto político e econômico dos municípios na época,² o que abriu espaço para sua assunção por parte das autoridades estaduais (Hochman, 1998, p.95-109).

As constantes epidemias de febre amarela e de outras doenças nas primeiras décadas do século XX, em diversas regiões do país, fizeram com que amplos setores da elite política brasileira se mobilizassem no sentido de exigir a intervenção federal nos assuntos de saúde pública, especialmente nos estados carentes de recursos técnicos e financeiros (Hochman, 1998, p.133-136). A partir de então, a noção de responsabilidade puramente individual e local em assuntos de saúde pública deu lugar a uma concepção coletiva do problema. Isso estimulou o desenvolvimento de uma autoridade pública na área de saúde pública do Brasil, sendo que a ampliação territorial dessa autoridade tornar-se-ia objeto central de discussão da reforma sanitária nesse período, que exporia as origens do conflito federativo relacionado à atuação do Estado nos campos da saúde e do saneamento no Brasil (Hochman, 1998, p.93-94).

A preocupação comum a presidentes da República, governadores de estado e dirigentes de serviços sanitários de combater as doenças no território brasileiro possibilitou o incipiente

desenvolvimento de uma colaboração sanitária entre as diversas esferas de governo no país (Hochman, 1998, p.106-108). A discussão sobre as propostas de saneamento no Brasil polarizou, de um lado, a defesa da autonomia estadual e municipal no atendimento às necessidades regionais e, de outro, a centralização administrativa da ação sanitária pelo Executivo federal, por meio da criação de um ministério para a saúde pública. Em xeque estava a moldura constitucional que balizava as relações entre poder central e governos estaduais.

Em 1919, diante das graves epidemias que assolavam o país, o presidente da República criou um novo órgão federal subordinado ao já existente Ministério da Justiça e Negócios Interiores: o Departamento Nacional de Saúde Pública. A atuação desse órgão marcou o início de uma nova etapa na constituição e ampliação da autoridade sanitária federal. De forma pioneira, o novo órgão propôs aos estados a possibilidade de firmar convênios, de caráter voluntário, para o financiamento das ações federais de saneamento e profilaxia rural em seus respectivos territórios. Essa parceria oferecia, aos estados que decidissem enfrentar seus problemas sanitários, benefícios da autoridade sanitária federal e recursos variados, que seriam tanto maiores quanto maior fosse a transferência de suas responsabilidades nesses setores para o poder central.

Com essas modalidades de acordo, o governo federal tornou conveniente para os estados obter os serviços sanitários necessários, solucionando a enorme dificuldade técnico-financeira da maioria deles em realizar o combate às epidemias e endemias rurais que atingiam a população. A estratégia colocada pela União, ao mesmo tempo que beneficiava os estados com a implantação dos serviços, os desonerava de boa parte dos custos e responsabilidades que envolvia implementá-los e administrá-los. Em troca desse benefício, a União controlava as atividades e os recursos financeiros oriundos da própria unidade contratante para essa finalidade, promovendo sua transferência para os serviços sanitários federais. O resultado dessa estratégia foi a rápida adesão dos estados aos convênios estipulados pela União e a penetração das atividades dos serviços sanitários federais nos estados, até mesmo naqueles resistentes à presença federal. Em meados da década de 1920, somente dois estados da federação ainda não haviam aderido aos convênios com a União.

Uma vez celebrados os acordos e instalada a base técnica e administrativa dos serviços de profilaxia rural, não foi difícil ampliar a responsabilidade federal e os benefícios estaduais para o combate aos inúmeros problemas de saúde pública que atingiam a população. Entre 1920 e 1924, os 17 estados que haviam celebrado acordos para o saneamento rural estenderam-nos para a profilaxia de lepra, sífilis e outras doenças venéreas. A adesão aos serviços federais de saúde e saneamento deu início ao processo de uniformização das ações sanitárias em âmbito nacional, o que incrementou a capacidade de ação coercitiva do poder central e ampliou o espaço sobre o qual este era exercido (Hochman, 1998, p.172 -177).

O que os atores envolvidos nesse arranjo não poderiam prever era que a ampliação das responsabilidades do poder público nas questões sanitárias viria a alterar a configuração original das mesmas forças que engendraram esse arranjo (Hochman, 1998, p.180-208). Quando o golpe militar de 1930 suspendeu a vigência da Constituição de 1891, o terreno já se mostrava capaz de comportar a criação do polêmico Ministério da Educação e Saúde Pública, que se tornaria o órgão responsável pela normatização e execução das ações de saneamento e saúde em todo o país. Além dele, outros órgãos específicos foram criados para combater a

seca e implantar redes de abastecimento de água e esgotamento em áreas urbanas. Em 1953, o ministério obteria autonomia para dedicar-se exclusivamente à saúde pública.

Inicialmente, o ministério recém-criado reformulou a estrutura de funcionamento dos serviços sanitários do país centralizando-os ainda mais sob a administração direta federal. A Constituição de 1934, no entanto, reafirmou a competência municipal sobre os serviços de interesse local e, entre eles, os sanitários que, uma vez implantados, seriam administrados pelos municípios beneficiados. A situação econômica na maior parte dos municípios brasileiros não permitiu, no entanto, que eles fossem bem-sucedidos nessa tarefa. Aos mesmos desafios do passado se somariam agora os problemas de infraestrutura oriundos do processo de industrialização de 1930.

O Plano Nacional de Saneamento: o início de uma trajetória no saneamento

A centralização político-administrativa empreendida pelo governo autoritário de 1930 viabilizou o início da industrialização pesada no Brasil nos anos seguintes, orientada pelo Estado para a produção de bens de capital. Nas décadas seguintes, os grupos capitalistas internos se associaram ao capital internacional, alterando o processo de industrialização do país em direção à produção de bens de consumo duráveis e ao setor de serviços. Essa guinada representou o aumento da dependência econômica externa, que se traduziu na importação de tecnologia (máquinas e equipamentos) pelas empresas brasileiras e na remessa de lucros das empresas estrangeiras para seus países de origem. Essa nova configuração do capitalismo brasileiro intensificou a influência estrangeira sobre a política interna do país, especialmente no contexto de Guerra Fria (Skidmore, 1988).

A expansão da industrialização e do setor de serviços na década de 1950 intensificou o processo de urbanização das principais cidades brasileiras, gerando um considerável aumento demográfico. Esse processo não contou com os investimentos necessários na área de infraestrutura. Em meados da década de 1950, quase 80% dos municípios brasileiros ainda não dispunham de abastecimento regular de água (Costa, 1994, p.59). Muitos municípios não tinham capacidade de implantar as redes necessárias ou mesmo de operá-las, quando já implantadas, necessitando da intervenção dos respectivos estados ou da União. Na década de 1960, os três níveis da federação estavam envolvidos no fornecimento desses serviços à população brasileira em múltiplos arranjos locais e regionais caracterizados por uma ampla fragmentação institucional e indefinição de fontes de financiamento.

Os serviços sob a gestão dos estados abasteciam com água 37% da população, embora 54% dela estivessem sob a hegemonia municipal. Além deles, mais 17 órgãos federais se encarregavam da operação e gestão de sistemas de água e esgoto em diversos municípios brasileiros que, diante da incapacidade financeira e técnica, não logravam gerir ou manter a prestação de serviços para a população (Costa, 1998, p.59-60). Diante do cenário de uma iminente crise sanitária nas principais cidades brasileiras, o acesso à rede de água e esgoto passou a ocupar o centro da agenda pública na década de 1960.

Nesse período, o Brasil enfrentava um momento crítico interno, em que a proposta das reformas de base defendidas pelo presidente João Goulart contrariavam de maneira essencial os interesses do capital estrangeiro ligado à economia do país. Estes, em associação com os

setores internos conservadores, viabilizaram um novo golpe militar que deporia o presidente em questão em 1964, dando início a uma ditadura militar que vigeria por mais duas décadas no país.

A ascensão dos militares ao poder e a repressão política que se seguiu esvaziaram a capacidade de mobilização política do Ministério da Saúde quanto à definição de prioridades no setor e à sua articulação com as ações de saneamento. A progressiva adoção de uma concepção baseada na individualização da doença abriu espaço para a adoção de um modelo preponderantemente assistencial no caso da saúde pública, relegando as ações de saneamento ao setor de obras e habitação, tradicionalmente ligado à construção civil. Essa dissociação permitiu que se pensassem formas mais autônomas de provimento e gestão dos serviços de saneamento, baseadas na sustentabilidade econômico-financeira dessas atividades. Esse processo culminaria na criação do Planasa, que se tornou, a partir de 1971, a principal política pública para o setor.

As políticas públicas no contexto autoritário procuraram afirmar-se dentro da estratégia de centralização da capacidade decisória em comunidades de especialistas pertencentes aos quadros profissionais do Estado, num processo denominado insulamento burocrático (Nunes, 2010). Nesse modelo decisório, o isolamento das camadas mais altas da administração pública e dos técnicos pertencentes a agências e empresas estatais dentro do aparelho estatal “garantiria” a proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência política oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. No entanto, a mesma elite técnica da qual se esperava neutralidade no exercício da função pública exercia também funções empresariais em importantes cargos nas diretorias de grandes companhias. A associação desses interesses levou à formação de anéis de poder burocrático-empresariais, que objetivaram a articulação de seus próprios interesses a partir do Estado. Por meio desses anéis, eles conseguiram promover uma verdadeira “administração paralela”, livre do escrutínio público e do controle democrático dos governos anteriores (Dreyfuss, 1981).

A presença dos tecnoempresários nos aparelhos políticos e burocráticos do Estado foi bastante instrumental ao estabelecimento e desenvolvimento de um complexo financeiro-industrial estatal integrado de produção e domínio. Esses executivos estatais asseguravam os canais de formação de diretrizes políticas e de tomada de decisão necessários aos interesses multinacionais e associados, influenciando a opinião pública. Eles aplicaram a racionalidade capitalista da empresa privada às soluções dos problemas socioeconômicos nacionais, enfatizando o gerenciamento científico, a administração pública normativa, assim como a formalização e rotinização de tarefas. Ao projetar o planejamento como um recurso estatal administrado por tecnocratas supostamente desprovidos de interesses e de determinações classistas, essa *intelligentsia* técnica ajudou a eliminar as críticas e pressões por parte das classes subordinadas (Dreyfuss, 1981).

A racionalização empresarial dos recursos humanos e materiais do país seria um dos pilares do regime pós-1964. O Planasa foi a expressão concreta disso no setor de saneamento. Os especialistas do plano idealizaram a criação de 27 companhias estaduais, juridicamente constituídas como sociedades de economia mista, o que pressupunha a formalização de empreendimentos com objetivo econômico. A ideia do plano era que as empresas fossem autossustentáveis, financiando a operação de suas atividades a partir das receitas obtidas.

Diante do fato de que nem todos os municípios eram rentáveis do ponto de vista econômico, os técnicos do Planasa formularam uma forma de sustentação econômica baseada num mecanismo tarifário denominado “subsídios cruzados”. Por esse mecanismo, classes de consumidores mais ricos subsidiariam a expansão dos serviços para a classe de consumidores mais pobres, via tarifação diferenciada. O funcionamento desse modelo de financiamento estaria atrelado, portanto, à concessão dos serviços municipais de saneamento aos respectivos estados. Para promover essa condição, a União vinculou o acesso aos recursos federais do setor à concessão dos direitos municipais de exploração para as companhias estaduais de saneamento. Somente os municípios com independência fiscal resistiram à pressão do governo central. No contexto em que a centralização do poder na União pelo regime autoritário de 1964 já havia minado a capacidade geral de reação dos municípios, essa medida afetou, em especial, os mais pobres.

Apesar do estímulo do Planasa à autossustentabilidade econômica e à racionalidade administrativa, a análise da política tarifária do período indica que as empresas estaduais nunca foram viáveis do ponto de vista financeiro (Costa, 1998, p.61). Centralizadas e normatizadas pelo Executivo Federal, as companhias estaduais encontravam-se encurraladas entre tarifas “sociais” (e não mínimas, como previstas pelos subsídios cruzados), mantidas propositalmente baixíssimas pelos governos estaduais, e os inúmeros congelamentos de preços dos serviços urbanos, que compunham a estratégia do governo federal de controle da inflação no país (citado em Costa, 1998, p.62). Esse desequilíbrio fiscal era compensado pela União a partir de empréstimos e créditos realizados a fundo perdido para tais empresas, o que tornava viável a continuidade de suas atividades. Apesar disso, o Planasa gerou um aumento substancial da cobertura no país: entre as décadas de 1970 e 1990, a proporção de domicílios urbanos com acesso à água ligada à rede geral praticamente dobrou (IBGE, s.d.).

Com a normatização dos serviços impostos pelo Planasa, as empresas estaduais assumiram os altos investimentos e custos fixos da instalação dos sistemas urbanos de saneamento, o recrutamento e treinamento da mão de obra do setor e a infraestrutura de operação e coordenação das atividades. Isso teria produzido efeitos que conduziram à geração de retornos crescentes nesse setor. Os retornos crescentes são formas de reforço produzidas pelo uso continuado de uma opção tecnológica, que acaba fortalecendo toda uma trajetória vinculada a ela, tornando qualquer iniciativa de mudança de curso extremamente difícil de ser viabilizada (Arthur, 1994). Ao introduzir uma nova organização do arranjo setorial, pode-se afirmar que o advento do Planasa inaugurou também uma nova trajetória no setor de saneamento, que vincularia a própria política pública de saneamento.

O legado do Plano Nacional de Saneamento no contexto democrático

Uma das principais categorias de análise do neoinstitucionalismo histórico é a dependência de trajetória: as decisões de atores específicos, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo, deixariam legados quase irreversíveis. Isso significa que, na maior parte das situações, uma vez iniciadas determinadas trajetórias institucionais, as barreiras criadas por certos arranjos dificultariam a reversão da escolha original. Essa categoria se baseia na ideia dos retornos crescentes, oriunda do campo da economia e aplicada nos estudos de economia da tecnologia.

Os retornos crescentes seriam fontes de retroalimentação positiva de uma tecnologia adotada, uma vez que sua implementação teria a capacidade de gerar reforços positivos sobre sua utilização, excluindo assim as demais competidoras e consolidando no tempo a opção adotada.

As configurações que gerariam os retornos crescentes na tecnologia seriam: (1) a operação de serviços de alta escala: quando investimentos ou custos fixos são muito elevados, os atores tendem a permanecer com a opção tecnológica ou organizacional inicial, fechando a possibilidade de alternativas; (2) os efeitos de aprendizagem: quando os conhecimentos acumulados na operação de sistemas complexos se reforçam pelo uso continuado; (3) os efeitos da coordenação: quando os benefícios específicos obtidos em uma atividade se vinculam à adoção de uma mesma rede de infraestrutura tecnológica ou organizacional, os novos investimentos tendem a se conectar com ela; (4) adaptação de expectativas: quando os atores adaptam suas escolhas concentrando-se nas opções que podem dar mais certo, nesse caso, a que já existe ou está em curso (Arthur, 1994).

A extensão da aplicação da categoria dos retornos crescentes ao campo da análise política trouxe contribuições interessantes para a compreensão de processos sociais. Pierson (2004, p.40) argumenta que há razões suficientes para afirmar que os processos políticos, assim como os econômicos, são frequentemente marcados pela dinâmica dos retornos crescentes. Para ele, o desenvolvimento de novas instituições políticas frequentemente exige altos custos de implantação, aprendizado e coordenação. Instituições já estabelecidas, por sua vez, permitem a redução de incerteza decisória e reforçam a estabilidade, prolongando sua existência no tempo (p.26). Esses atributos atuariam como retornos crescentes que tornariam as políticas já instituídas nas sociedades modernas extraordinariamente duráveis. Os arranjos abrangentes dessas políticas moldariam os incentivos e os recursos de poder dos atores sociais (Pierson, 2004).

Segundo o autor, duas fontes de reforço atingem de forma importante o campo das políticas públicas, atuando no sentido de consolidar as trajetórias adotadas. A primeira delas seria a alocação de autoridade política em atores específicos ao longo do tempo. Quando alguns atores estão em posição de impor regras a outros, o emprego contínuo desse poder reforça a posição de poder inicial, tornando-se assim uma fonte-chave de retroalimentação positiva da trajetória que a gerou. Isso, por sua vez, desdobra-se em uma segunda fonte de reforço, pois ela afeta a interpretação que os atores sociais criam sobre seu próprio ambiente. Como o desenvolvimento de novas interpretações envolve alto custo de iniciação e aprendizagem, mais difícil se torna a reversão da trajetória adotada. O entendimento dos sistemas sociais e o desenvolvimento de normas e/ou padrões de apropriação cognitiva ligam-se a padrões culturais compartilhados pela coletividade, que conformam as visões de mundo dos atores sociais. Uma vez estabelecidas, essas interpretações tendem a sobreviver independentemente das ideologias e da orientação de grupos ou partidos políticos (Pierson, 2004, p.38-39). A essa herança damos o nome de legado.

Na política de saneamento do Brasil, o legado teve origem a partir da instituição do Planasa. O arranjo criado permitiu às companhias estaduais o protagonismo institucional na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Além de exercerem nas grandes cidades as funções de monopólio natural, elas reuniram várias características favoráveis à sua permanência no controle. As companhias estaduais ganharam

amplo poder de alocação, tornando-se inteiramente responsáveis pela definição de prioridades, tecnologias e estratégias de expansão. Esse foi o início de uma relação de poder assimétrica e conflitiva entre estados e municípios: a transferência da gestão verticalizada para os primeiros passou pela submissão política dos últimos. Em nível tecnológico, elas operaram serviços de alta escala, com altos efeitos de aprendizagem, coordenação e adaptação. Em nível político, contaram com uma forte alocação de poder nos estados, consolidando a cultura de prestação nesse nível de governo. Essa situação não se alteraria com a redemocratização do país e o consequente esgotamento do Planasa na década de 1980.

O fim da ditadura militar e o desmonte do aparato institucional autoritário que se seguiu levaram à extinção formal do Planasa, em 1991. A nova constituição de 1988 responderia a duas décadas de centralização política autoritária com a reabilitação e a valorização do papel político e econômico dos municípios no pacto federativo (Avelar, Cintra, 2004). A titularidade municipal sobre a prestação de serviços urbanos de interesse local foi recuperada. Subitamente, os estados, até então habituados a uma relação autoritária com os municípios, se viram diante da necessidade de redefinir sua relação com estes, que agora gozavam de incrível autonomia política e financeira, garantida formalmente pelos repasses financeiros da União.

Em 1984, os municípios que já geriam os próprios serviços de saneamento se coligaram na Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto, organizando a representação dos interesses municipalistas do setor. Os grupos estadualistas reagiram um ano depois reunindo as 25 empresas estaduais de saneamento ativas na Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais. A organização tardia das concessionárias privadas de saneamento, mais de uma década depois (1996), só confirma a força da provisão estatal desses serviços no Brasil.

Na década de 1990, boa parte das concessões municipais firmadas à época do Planasa encontrava-se prestes a expirar. Os municípios insatisfeitos com os serviços prestados decidiram retomá-los, contrariando os interesses das empresas estaduais que os proviam. O conflito sobre a titularidade da prestação dos serviços de interesse local em áreas de interesse comum foi levado à Corte Constitucional (Supremo Tribunal Federal) e apreciado pelos ministros por anos. A sentença resultante impôs a obrigatoriedade da gestão compartilhada dos serviços de saneamento entre estados e municípios nas regiões em que se verificasse o interesse comum, sem especificar, contudo, a forma de sua operacionalização.

A judicialização da regulação do saneamento revelou o alto grau de dissenso entre os grupos de interesse do setor, que não se mostraram hábeis, no contexto democrático, em obter um consenso mínimo para a aprovação de um novo marco regulatório setorial na arena legislativa. Além disso, expôs as cicatrizes herdadas do longo período de centralização política autoritária sobre os municípios exercida pelos estados.

Na década de 1990, o Consenso de Washington (1989) condicionou o acesso do governo brasileiro aos financiamentos internacionais ao cumprimento de uma agenda de inspiração neoliberal, segundo a qual o Estado brasileiro deveria reduzir sua participação na economia nacional de forma a não intervir, mas sim regulá-la, abrindo espaço para o investimento privado em amplos setores produtivos da sociedade. O principal meio escolhido para promover isso foi a privatização das empresas estatais que atuavam em atividades consideradas econômicas.

No setor de saneamento, os governadores de Estado foram incentivados pelo governo federal a vender suas empresas para viabilizar o ajuste fiscal dos estados com a União. No plano externo, a privatização dessas empresas viria a contemplar os grupos econômicos internacionais da água, interessados na exploração do mercado da água brasileiro. Apesar do apoio de alguns governadores, a proposta foi abortada pela ação organizada de grupos com interesses diretos e indiretos que seriam afetados pela mudança no mecanismo de governança setorial (Sousa, Costa, 2011).

A aglutinação dos grupos de interesse contra a privatização das empresas de saneamento se deu em torno da defesa da governança estatal para o setor. Os principais beneficiários diretos dessa governança eram os grupos ligados a atividades e cadeia produtiva das empresas estaduais de saneamento: Executivo estadual, secretários de governo, dirigentes das empresas, funcionários e fornecedores privados (Sousa, Costa, 2011). Com a privatização, toda a rede de interesses já constituída seria afetada e reorganizada: a arrecadação das empresas estaduais, que em muitos estados é operada em caixa único com o Estado, deixaria de existir; os governadores não teriam mais os cargos dessas empresas para barganhas políticas com possíveis aliados; os funcionários seriam demitidos e substituídos por outros mais baratos, a exemplo do que ocorreu nos demais setores privatizados no Brasil, e a própria cadeia de fornecedores seria reestruturada segundo os termos de uma nova administração, afetando posições já consolidadas.

Para viabilizar a privatização, o governo federal se comprometeu com a estadualização definitiva da titularidade, condição que garantiria que os municípios ricos não evadissem, proporcionando assim o retorno econômico do empreendimento (Brasil, 8 mar. 1999, 20 fev. 2001). Além disso, propôs a subordinação da ação dos prestadores às normas e ao planejamento da Agência Nacional das Águas (ANA), que coordenaria a política de saneamento em nível nacional, função que não era mais exercida pela União desde o fim da centralização autoritária militar no Brasil (Brasil, 20 fev. 2001).

A proposta de estadualização da titularidade desagradou os grupos municipalistas, porque faria os municípios perderem completamente o poder de barganha sobre os serviços em seu território. Para os estadualistas, apesar de atraente, ela causou desconfiança porque partia de um governo com intenções privatizantes. Mas o que os estadualistas rejeitavam mesmo era a ideia de subordinarem-se novamente a uma instância federal (ANA), após duas décadas de livre atuação, sem qualquer forma de regulação, fiscalização ou prestação de contas.

Inicialmente unidos com o objetivo de vetar a privatização, esses grupos constituíram a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), um bloco de interesses associados que agiu de forma determinante para o impedimento das inovações propostas pelo governo federal para a liberalização do setor (Sousa, Costa, 2011). Sob liderança municipalista, esse bloco conseguiu evitar a privatização do saneamento. Mas não conseguiu alterar a hegemonia das empresas estaduais no domínio da operação física e na condução do arranjo institucional do setor. Em 2007, quando foi aprovada a nova Lei do Saneamento, as empresas estaduais respondiam pelo atendimento de mais de 70% dos municípios brasileiros (SNIS, 2007). Quase uma década depois, essa proporção permaneceu inalterada (SNIS, 2013).

Conflito de interesses e dependência de trajetória: a nova regulação do saneamento

A emergência do governo Lula em 2003 se deu em um contexto de crítica contundente à privatização e de defesa incondicional da provisão estatal direta dos serviços públicos. Os grupos que vetaram a privatização do saneamento no governo anterior serviram de forte base eleitoral para a eleição do novo governo em 2003. Essa aliança se refletiu na alocação dos mais importantes dirigentes da FNSA em postos-chave do setor no novo governo. A expectativa era que, uma vez no poder, esse grupo tornaria possível a modernização do setor e a aprovação de um novo marco regulatório. Nessa perspectiva, o governo iniciou, em nível federal, um intenso processo de reestruturação institucional do setor que se materializou na criação do Ministério das Cidades (Brasil, 23 out. 2003).

O Ministério das Cidades tem como objetivo integrar as políticas ligadas ao desenvolvimento urbano. Coube a ele a iniciativa de propor um novo marco regulatório para o saneamento, que foi encaminhado sob a forma de projeto de lei para votação na Câmara dos Deputados. O projeto propunha importantes inovações para o setor. Entre elas, novos instrumentos de gestão, subordinação a entidades de regulação, criação de órgãos colegiados de controle social e de fundos federativos. As mais polêmicas, no entanto, diziam respeito à titularidade municipal, aos mecanismos de controle social, ao financiamento da universalização e à subordinação dos prestadores às diretrizes da União (Brasil, 23 maio 2005).

O projeto foi alvo de 862 emendas. A maior parte delas com o objetivo de demarcar os interesses estadualistas (FNSA, 22 jun. 2005a, 2006a, 2006c). A atribuição da titularidade dos serviços aos municípios foi o tema mais atacado pelas emendas. Outros pontos sensíveis incluíam a instituição do Sistema Nacional de Saneamento (Sisnasa), dos fundos federativos para a universalização dos serviços e de órgãos colegiados de natureza deliberativa para o setor.

O Sisnasa propunha subordinar a ação e o financiamento dos prestadores a normas e princípios instituídos pelo governo federal, vinculando-os a uma política nacional de saneamento dirigida pela União, por meio da figura do Ministério das Cidades (Brasil, 23 maio 2005). Com a criação desse sistema, o governo federal visava reverter a monopolização quase absoluta do setor de saneamento pelos estados a partir do fim da ditadura militar no Brasil nos anos 1980.

A instituição dos fundos federativos tinha a intenção de democratizar o processo decisório sobre a alocação dos recursos destinados à cobertura, que a prática do mecanismo de subsídios cruzados não permitia ocorrer livremente. Por meio desses, as receitas da prestação eram reunidas e centralizadas diretamente nos cofres das empresas estaduais, de onde seriam realocados de acordo com as prioridades definidas pelos gestores dessas mesmas empresas. O cumprimento desse roteiro excluía do processo decisório os demais atores interessados na expansão da cobertura, como municípios, consumidores e movimentos sociais. A adoção dos fundos federativos, em substituição aos subsídios cruzados, abriria o processo decisório à participação de todos os atores interessados, devidamente representados nas respectivas arenas legislativas em que a alocação dos fundos é decidida. Essa seria uma grande inovação no setor do saneamento brasileiro, que extinguiria o monopólio das empresas estaduais também sobre a gestão dos recursos oriundos da prestação dos serviços.

Por fim, o projeto de lei previu ainda a constituição de órgãos colegiados (conselhos) para deliberar sobre a formulação, a implantação e a fiscalização dos serviços (Brasil, 20 maio 2003, 2006). Ao estipular uma função deliberativa e não apenas consultiva, como ocorre em outros setores, a intenção era tornar efetivo o controle social sobre o setor, historicamente operado sem qualquer tipo de controle externo. A possibilidade de uma interferência externa tão poderosa sobre suas atividades incomodou os setores estadualistas.

A FNSA (22 jun. 2005a, 2006a, 2006b) assumiu a defesa intransigente do projeto do governo federal, apoiada por movimentos sociais e associações de prefeitos que não aceitavam a contestação de sua titularidade. No Congresso, representantes de municípios, movimentos sociais e pequenas empresas privadas alinharam-se à FNSA. Já as grandes empresas e fornecedores de insumos e serviços da cadeia produtiva estabelecida apoiaram os grupos estadualistas. A posição dos dois principais grupos de interesse em relação às inovações institucionais mais polêmicas propostas pelo governo para o setor é resumida a seguir:

Quadro 1: Principais pontos de dissenso entre os municipalistas e os estadualistas na proposta de regulação do saneamento pelo governo

Itens de dissenso	Agenda estadualista	Agenda municipalista
Titularidade	Estadual, nas regiões metropolitanas	Municipal
Sisnasa	Contrário	Favorável
Financiamento da universalização	Subsídios cruzados	Fundos federativos
Órgãos colegiados de controle social	Facultativos e estritamente consultivos	Obrigatórios e fortalecidos em todos os níveis da federação

Fonte: Brasil (20 maio 2003, 2006)

Governo e estadualistas não chegavam ao consenso. Isso fez com que os últimos, devidamente organizados, encaminhassem paralelamente, via Senado, um projeto alternativo que assegurasse os principais interesses das empresas estaduais no setor (FNSA, 22 jun. 2005b; Brasil, 11 maio 2005). Aprovado de forma unânime nessa instância, o projeto contrariava os pontos centrais da proposta do governo e impunha uma derrota brutal às pretensões municipalistas (FNSA, 22 jun. 2005b). Ademais, a agilidade de sua tramitação tornava iminente o risco de derrota para o governo. Este, somado à incerteza eleitoral de 2006, fez com que o governo pressionasse pela fusão dos dois projetos para uma deliberação única no Congresso (FNSA, 2006d).

É interessante notar que a precária aliança que outrora unira até 2002 os dois principais grupos de interesse contra a privatização se esgotou completamente em um novo cenário em que a governança estatal não era mais objeto de contestação pelo Executivo federal. Dessa forma, históricas divergências, antes reprimidas em nome da luta contra a privatização, reacenderam o conflito federativo configurado pelo Planasa na década de 1970. Por isso, a construção do consenso foi o principal desafio na aprovação da lei. Atendendo nos pontos mais críticos aos interesses estadualistas, a conciliação permitiu a aprovação da nova Lei do Saneamento (Brasil, 5 jan. 2007), tão aguardada pela comunidade setorial. A configuração resultante favoreceu a permanência do arranjo estadual, como se vê a seguir.

A análise do Quadro 2 permite algumas considerações importantes. A transferência da discussão sobre a titularidade para o Supremo Tribunal Federal conferiu sobrevida aos

contratos municipais de concessão com as empresas estaduais, pois uma eventual disputa judicial ensejaria mais custos para os municípios que desejassem rescindir, comparado àqueles que os mantivessem. O veto à criação do Sisnasa era uma questão central para os grupos estadualistas, pois sua aprovação representaria vincular e subordinar a ação e os recursos dos prestadores estaduais às decisões da União, o que viria a limitar a extensa autonomia que os estados e suas empresas ganharam com o fim do Planasa.

Quadro 2: Propostas contempladas ou vetadas na Lei do Saneamento e seus beneficiários

Proposta original do governo, apoiada pela FNSA (projeto de lei n.5.296/2003)	Lei aprovada (lei n.11.445/2007)	Principal beneficiário
Favorecimento da titularidade municipal	Indefinida, à espera do STF	Estadualistas
Criação do Sisnasa	Vetado	Estadualistas
Financiamento por fundo setorial	Vetado	Estadualistas
Conselhos colegiados e deliberativos de controle social	Vetado	Estadualistas

Fonte: Brasil (23 maio 2005, 5 jan. 2007)

A implantação de fundos federativos para o financiamento da universalização foi igualmente vetada pelos grupos estadualistas, sob a alegação de que inviabilizaria a prestação regionalizada dos serviços. Na prática, entretanto, sabemos que implicaria a extinção da independência alocativa das empresas estaduais sobre os recursos do setor, uma vez que a decisão sobre a expansão seria transferida para os fóruns decisórios dos fundos, compostos por múltiplos atores sociais, especialmente de bases municipais. Diante desse risco, os subsídios cruzados permaneceram, e a implantação dos fundos tornou-se facultativa, ao contrário do que propunha originalmente o governo (Brasil, 5 jan. 2007, art. 13).

Por fim, os grupos estadualistas conseguiram ainda reduzir o escopo de participação e interferência do usuário e demais grupos interessados sobre os serviços prestados, ao desobrigar, na lei, todos os níveis federativos de manter órgãos colegiados. Além de facultativos, eles se tornaram consultivos, ao contrário da proposta original do governo. (Brasil, 5 jan. 2007, art. 47).

Apesar disso tudo, é fundamental destacar que inovações importantes conseguiram ser aprovadas, como uma visão mais integrada dos serviços de saneamento, novos instrumentos de gestão e planejamento e a subordinação dos prestadores a agências reguladoras, no modelo já praticado no Brasil. O somatório geral, no entanto, não deixa dúvidas quanto ao fato de que a estrutura institucional montada pelo Planasa manteve-se virtualmente inalterada, consolidando a posição de dominância das empresas estaduais sobre a prestação dos serviços de saneamento no Brasil até os dias de hoje.

Considerações finais

Este estudo partiu do princípio de que a política pública de saneamento é, acima de tudo, afetada por atores, interesses e instituições que permitiriam explicar o baixo desempenho observado nas últimas décadas. Sem a intenção de esgotar o debate, o trabalho tentou identificar os principais atores e as conjunturas críticas que configuraram a arena decisória desse

setor no Brasil. A utilização da categoria dependência de trajetória possibilitou identificar a matriz histórica da estrutura e da inércia da configuração política recente do setor de saneamento no país, iniciada a partir da imposição do Planasa em 1971. O arranjo instituído pelo Planasa produziu retornos positivos de ordem política e econômica que reforçaram uma trajetória essencialmente marcada pela dominância dos grupos estadualistas e de suas instituições no setor.

O desmonte do Estado autoritário nos anos 1980 abriu espaço para o processo de descentralização política, que valorizou a autonomia municipal e retirou da União o papel de execução das políticas em nível local, fortalecendo, em seu lugar, o de financiamento. Os estados puderam se libertar da subordinação política à União, mas perderam, em contrapartida, suas antigas fontes de poder diante da autonomia municipal. A extinção do Planasa nessa nova conjuntura federativa abriu espaço para a livre atuação das empresas estaduais de saneamento no setor, o qual se tornou um valioso reduto de poder dos governadores, num cenário de enfraquecimento político generalizado dos estados.

A ausência de um novo marco regulatório para o setor provocou uma incerteza decisória que, segundo os especialistas no assunto, viria a afetar os investimentos e a contribuir para o baixo desempenho de cobertura observado no período. Diante dessa preocupação, a União sistematicamente propôs, por mais de uma década, inovações institucionais que pudessem modernizar e dinamizar o setor. O estudo mostrou que as empresas estaduais impuseram o veto generalizado à agenda inovadora da União e garantiram a permanência de pontos essenciais ao arranjo histórico do setor. As inovações aprovadas só o foram com a condição de que não alterassem sua posição de dominância essencial.

A eventual aprovação das inovações propostas analisadas ao longo do texto significaria uma ruptura qualitativa no modelo de prestação predominante desde os anos 1970, calcado historicamente no autoritarismo estadual em face dos municípios e de qualquer tentativa de controle externo do setor por parte da sociedade civil. Essas inovações abririam espaço para a interferência dos demais atores interessados, desafiando o papel hegemônico das empresas estaduais no que diz respeito à definição da agenda setorial. Já a proposta de subordinação das empresas estaduais a normas e diretrizes emitidas por órgãos como a ANA ou, ainda, pelo Sisnasa levaria a uma indesejada ampliação do papel e controle da União sobre essa política setorial, até então exercida e dirigida livremente pelos estados após o fim do Planasa nos anos 1980.

Infelizmente, a aprovação do novo marco regulatório não respondeu de modo efetivo aos desafios da universalização do saneamento. Tampouco a manutenção do arranjo institucional histórico por si só, que apenas atuou no sentido de garantir a hegemonia dos grupos estadualistas diretamente interessados nele. A lentidão no avanço da cobertura dos serviços não mais se justifica diante do aumento considerável dos recursos empenhados em programas da União para a expansão de sua oferta e da regulação setorial já disponível para os investidores. É preciso refletir, em estudos futuros, se os programas federais atualmente praticados se encontram preparados para enfrentar os desafios colocados pela trajetória do setor.

NOTAS

¹ Nessa e nas demais citações de textos publicados em outros idiomas, a tradução é livre.

² Para uma análise da decadência dos municípios durante a República Velha, ver Leal (2012).

REFERÊNCIAS

- ARTHUR, Brian. *Increasing returns and path-dependence in the Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1994.
- AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Otavio (Org.). *O sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Edunesp. 2004.
- BRASIL. Lei n.11.445, de 5 de janeiro de 2007 [Lei Nacional de Saneamento Básico]. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis n.6.766, de 19 de dezembro de 1979, n.8.036, de 11 de maio de 1990, n.8.666, de 21 de junho de 1993, n.8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a lei n.6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, p.3. 5 jan. 2007.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório e substitutivo do deputado federal Júlio Lopes. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2013. 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei n.5.296, de 23 de maio de 2005. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=308678&filename=PL+5296/2005. Acesso em: 25 fev. 2013. 23 maio 2005.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei do Senado n.155, de 11 de maio de 2005. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=43894&tp=1>. Acesso em: 25 fev. 2013. 11 maio 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Resoluções da primeira Conferência das Cidades. 23 out. 2003. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 14 jan. 2011. 23 out. 2003.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei n.1.144, de 29 de maio de 2003 e apensos. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=136295&filename=PL+1144/2003. Acesso em: 25 fev. 2013. 20 maio 2003.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei n.4.147, de 20 de fevereiro de 2001. Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Altera as leis n.9.074, de 1995; n.9.984, de 2000 e n.6.766, de 1979; e revoga a lei n.6.528, de 1978. 20 fev. 2001.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Memorando de política econômica de 8 de março de 1999. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2013. 8 mar. 1999.
- COSTA, Andre M. Análise histórica do saneamento no Brasil. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro. 1994.
- COSTA, Nilson do R. *Política pública, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social*. São Paulo: Hucitec. 1998.
- DREYFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes. 1981.
- FERNANDES, Antonio S.A. *Path dependency e os estudos históricos comparados*. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.53, p.79-101. 2002.
- FNSA. Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Manifesto de repúdio. Brasília. Arquivo pessoal do professor Orlando Alves dos Santos Júnior. 2006a.
- FNSA. Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Manifesto aos deputados federais e senadores: Por uma política de saneamento ambiental e democrática que respeite a cidadania e o pacto federativo: os problemas do relatório do deputado Júlio Lopes ao projeto de lei n.1.144/2003 e demais projetos de saneamento

avaliados pela Comissão Especial da Comissão de Desenvolvimento Urbano. Brasília. Arquivo pessoal do professor Orlando Alves dos Santos Júnior. 2006b.

FNSA.

Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Avaliação do projeto de lei do Senado n.219/2006. Brasília. Arquivo pessoal do professor Orlando Alves dos Santos Júnior. 2006c.

FNSA.

Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Avaliação do projeto de lei n.7.361/2006. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/arquivo/Artigos/avaliacaoPL.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2013. 2006d.

FNSA.

Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Resolução da FNSA sobre o projeto de lei n.5.296/2005. Brasília. Arquivo pessoal do professor Orlando Alves dos Santos Júnior. 22 jun. 2005a.

FNSA.

Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Nota oficial sobre o projeto de lei do Senado n.155/2005, do Senador Gerson Camata. Brasília. Arquivo pessoal do professor Orlando Alves dos Santos Júnior. 22 jun. 2005b.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary.

As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n.58, p.193-223. 2003.

HOCHMAN, Gilberto.

A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil. São Paulo: Hucitec. 1998.

IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Censos 1960 e 1990. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2014. s.d.

LEAL, Vitor Nunes.

Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Companhia das Letras. 2012.

NUNES, Edson de Oliveira.

A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond Universitária. 2010.

PERES, Paulo Sérgio.

Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.23, n.68, p.53-72. 2008.

PIERSON, Paul.

Politics in time: history, institutions and social analysis. New Jersey: Princeton University Press. 2004.

SKIDMORE, Thomas.

Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.

SKOCPOL, Theda.

Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press. 1995.

SKOCPOL, Theda.

Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschmeyer, D.; Skocpol, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press. 1985.

SNIS.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Banco de dados. Disponível em: www.snis.gov.br. Acesso em: 13 fev. 2013. 2013.

SNIS.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Banco de dados. Disponível em: www.snis.gov.br. Acesso em: 13 fev. 2013. 2007.

SOUSA, Ana C.A.; COSTA, Nilson R.

Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). *Ciência e Saúde Coletiva*, v.16, n.8, p.3541-3552. 2011.

STEINMO, Sven et al.

Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

WATSON, John.

Behaviorism. New York: Transaction. 1997.

