

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO,  
MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS**

**INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS  
BRASILEIRAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS  
HÍDRICOS EM UM CONTEXTO DE REFORMAS**

**Ney Albert Murtha**

**Belo Horizonte**

**2016**

**INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS  
BRASILEIRAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS  
HÍDRICOS EM UM CONTEXTO DE REFORMAS**

**Ney Albert Murtha**

**Ney Albert Murtha**

**INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS  
BRASILEIRAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS  
HÍDRICOS EM UM CONTEXTO DE REFORMAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Área de concentração: Saneamento

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Orientador: Prof. Dr. Léo Heller – DESA/UFMG

Coorientador: Prof. Dr. José Esteban Castro - Newcastle University

**Belo Horizonte**

**Escola de Engenharia da UFMG**

**2016**

M984i

Murtha, Ney Albert.

Intersetorialidade nas políticas brasileiras de saneamento e de recursos hídricos em um contexto de reformas [manuscrito] / Ney Albert Murtha. - 2016.

xiv, 268 f., enc. : il.

Orientador: Léo Heller.

Coorientador: José Esteban Castro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia.

Apêndice: f. 261-268

Bibliografia: 243-260

1. Engenharia Sanitária - Teses. 2. Saneamento - Teses. 3.

Recursos hídricos - Desenvolvimento - Teses. 4. Políticas públicas -

Teses. I. Heller, Léo. II. Castro, José Esteban. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia. IV. Título.

CDU: 628(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Escola de Engenharia  
**Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos**  
Avenida Antônio Carlos, 6627 - 4º andar - 31270-901 - Belo Horizonte – BRASIL  
Telefax: 55 (31) 3409-1882 - posgrad@desa.ufmg.br  
<http://www.smarh.eng.ufmg.br>

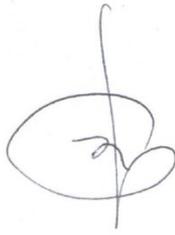
## FOLHA DE APROVAÇÃO

Intersetorialidade nas políticas brasileiras de saneamento  
e de recursos hídricos em um contexto de reformas

**NEY ALBERT MURTHA**

Tese defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos Senhores:

Prof. LÉO HELLER - Orientador  


Prof. JOSÉ ESTEBAN CASTRO - Coorientador  


Profª SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA  


Profª UENDE APARECIDA FIGUEIREDO GOMES  


Prof. REBECCA NEAERA ABERS  


Prof. JOSÉ ALMIR CIRILO  


Aprovada pelo Colegiado do PG SMARH

Prof. Nilo de Oliveira Nascimento  
Coordenador

Belo Horizonte, 16 de junho de 2016.

Versão Final aprovada por

Prof. Léo Heller  
Orientador  


## AGRADECIMENTOS

Aos professores Léo Heller e Esteban Castro, pelos exemplos de compromisso com o interesse público, pela orientação e amizade.

Às professoras Telma, Rebecca e Sonaly, pelas grandes contribuições no Exame de Qualificação e aos professores Almir Cirilo, Rebecca, Sonaly e Uende pelas críticas na Defesa.

À ANA, pela possibilidade de realização da pesquisa no âmbito do Programa de Formação Avançada.

À UFMG, casa do saber, pela acolhida.

Aos entrevistados, André Monteiro Costa, Antonio da Costa Miranda Neto, Antônio Eduardo Lanna, Bruno Pagnoccheschi, Carlos Eduardo Morelli Tucci, Dieter Wartchow, Dilma Seli Pena, Ernani Ciríaco de Miranda, Jerson Kelman, João Bosco Senra, José Machado, Marcos Heleno Fernandes Montenegro, Marta Arretche, Monica Ferreira do Amaral Porto, Oscar de Moraes Cordeiro Netto, Pedro Roberto Jacobi, Ricardo Silveira Bernardes, Ronaldo Serôa da Motta, Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima, Vicente Andreu Guillo e Wagner Costa Ribeiro por partilharem generosamente suas experiências e percepções sobre as políticas.

Aos professores e colegas do PPG-SMARH, em especial à professora Sonaly, que contribuiu nas aulas, na entrevista e na qualificação.

À Joseane Biazini Mendes pelas transcrições das entrevistas.

Ao grupo de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão em Saneamento, pelos ricos debates.

Aos funcionários do DESA pela amizade e pelos serviços prestados.

Aos colegas de trabalho pelo estímulo e apoio.

À minha família, em especial à minha mãe.

À minha companheira Andréia e filhos, pelo amor, paciência e apoio, meus agradecimentos.

## RESUMO

Esta tese tem por objeto a compreensão das formas com que a intersectorialidade entre as políticas públicas brasileiras de saneamento e de recursos hídricos ocorrem e como são tratadas no âmbito das respectivas políticas, em um contexto de reformas inconclusas e de alcance limitado. Esse contexto compreende a reforma da política de recursos hídricos, que se frustra diante das expectativas de ruptura com tradições estadocêntricas de gestão da água, e a reforma da política de saneamento, que se choca com uma institucionalidade conservadora e insular herdada do PLANASA. O trabalho vale-se do conceito novo institucionalista da *dependência da trajetória*, para explorar efeitos institucionais e políticos de arranjos passados que condicionam as políticas vigentes. Para o desenvolvimento do trabalho, buscou-se caracterizar setores e políticas e suas dinâmicas históricas e explorar os principais aspectos da retórica construída em torno desses conceitos, expressos em peças de planejamento setorial destas políticas. A tese também compreende uma revisão de elementos conceituais sobre integração de políticas e a busca de narrativas de especialistas sobre aspectos que potencializam e limitam a intersectorialidade entre estas políticas. Um conjunto de especialistas nas referidas políticas, com atuação acadêmica ou governamental, foi entrevistado, visando explorar suas perspectivas da intersectorialidade e dos processos históricos recentes. As narrativas dos especialistas e análises documentais sistematizadas no trabalho produzem imagens pouco promissoras do conteúdo reformista das políticas de saneamento e de recursos hídricos, ao confirmarem as pequenas repercussões práticas da retórica sobre intersectorialidade e as importantes continuidades institucionalizadas nestas políticas.

Palavras-chave: Saneamento, Recursos Hídricos, Políticas Públicas, Intersectorialidade, Integração de Políticas, Institucionalismo Histórico e Dependência da Trajetória.

## ABSTRACT:

The object of this thesis is to understand the forms of inter-sector cooperation between public policies in the water and sanitation and water resources sectors in Brazil. It examines how inter-sector cooperation happens within the scope of these policies, in a context of limited, unfinished reforms. We focus both on the reform of water resources policy, which does not live up to the expectations of breaking with the state-centered traditions of water management, and the policy reform in the water and sanitation sector, which clashes with the conservative and insular institutional environment inherited from PLANASA. The study draws on the neo-institutionalist concept of *path dependence* to explore the institutional and political effects of past arrangements that impose conditions on current policies. In order to develop the work, I describe the two sectors and their policies, as well as their historical dynamics, exploring the main aspects of the rhetoric constructed around key concepts, as found in the policy-planning documentation of both areas. The thesis also includes a review of conceptual elements regarding policy integration and references to the analyses of specialists who cast light on those aspects that enhance or hinder inter-sector cooperation between these policies arenas. I interviewed a group of academic and government specialists in the aforementioned policies in order to explore their perspectives on inter-sectoral action and on recent historical processes. The narratives of these specialists and the results of the systematic documentary analyses carried out in the research, cast doubts on the actual reformist character of the policies implemented in the water and sanitation and water resources sectors. The lessons confirm that the discourse of inter-sector cooperation has little practical repercussion on these policies and that there is significant institutional continuity with the past.

Keywords: Water and Sanitation, Water Resources, Public Policy, Inter-sector Cooperation, Policy Integration, Historical Institutionalism and Path Dependence.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>VI</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>VII</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>VII</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS</b> .....	<b>VIII</b>
<b>CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1. OBJETIVOS .....	4
1.1.1. <i>Objetivo Geral</i> .....	4
1.1.2. <i>Objetivos Específicos</i> .....	4
1.2. HIPÓTESES .....	5
1.3. MARCOS TEÓRICOS.....	6
1.3.1. <i>A intersectorialidade</i> .....	9
1.3.2. <i>O institucionalismo histórico</i> .....	16
1.4. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	22
1.5. ESTRUTURA DA TESE.....	33
<b>CAPÍTULO 2 OS SETORES E AS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	<b>34</b>
2.1. POLÍTICAS E SETORES.....	35
2.2. UM PANORAMA DO SETOR SANEAMENTO.....	38
2.2.1. <i>Aspectos estruturais do setor saneamento</i> .....	38
2.2.2. <i>Aspectos econômicos dos serviços</i> .....	46
2.2.3. <i>Alcance dos serviços e outras estatísticas</i> .....	51
2.2.4. <i>O estatal e o privado na política de saneamento</i> .....	56
2.3. UM PANORAMA DO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS .....	65
2.3.1. <i>Aspectos estruturais do setor de recursos hídricos</i> .....	65
2.3.2. <i>Aspectos econômicos do setor de recursos hídricos</i> .....	74
2.3.3. <i>Alcance da política de recursos hídricos</i> .....	79
2.3.4. <i>Da gestão centrada no Estado à “nova governança pública”</i> .....	87
2.4. UMA VISÃO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS .....	102
<b>CAPÍTULO 3 A RETÓRICA SOBRE INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	<b>109</b>
3.1. A CRÍTICA À SETORIALIDADE .....	109
3.2. A PERSPECTIVA DA AÇÃO INTERSETORIAL NAS POLÍTICAS .....	118

3.3.	AS FALHAS SETORIAIS E A DIMENSÃO DA SUSTENTABILIDADE.....	133
3.4.	OS RECURSOS E COMPETÊNCIAS SETORIAIS.....	137
<b>CAPÍTULO 4 VISÕES E DISCURSOS SOBRE AS REFORMAS E A AÇÃO INTERSETORIAL .....</b>		<b>152</b>
4.1.	TENSÕES NO APARELHO DO ESTADO.....	153
4.1.1.	<i>A retórica reformista e o pragmatismo político lutam pela hegemonia no Governo Lula .....</i>	<i>154</i>
4.1.2.	<i>A dependência da trajetória para expressar continuidades na política de saneamento.....</i>	<i>158</i>
4.1.3.	<i>Tensões na política de recursos hídricos.....</i>	<i>166</i>
4.2.	A RETÓRICA SOBRE INTEGRAÇÃO E AS RESISTÊNCIAS.....	170
4.3.	PROPÓSITOS COMUNS.....	178
4.4.	COMPLEMENTARIDADES E INTERDEPENDÊNCIAS.....	187
4.5.	EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE AÇÃO INTERSETORIAL.....	193
4.6.	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	198
<b>CAPÍTULO 5 DISCUSSÃO.....</b>		<b>205</b>
5.1.	RUPTURAS E CONTINUIDADES NAS POLÍTICAS .....	205
5.1.1.	<i>A política de saneamento .....</i>	<i>205</i>
5.1.2.	<i>A política de recursos hídricos .....</i>	<i>211</i>
5.2.	INTERSETORIALIDADE OU MULTISSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS? .....	214
5.3.	INTERESSES REFREIAM AS REFORMAS .....	219
5.3.1.	<i>A política de saneamento .....</i>	<i>219</i>
5.3.2.	<i>A política de recursos hídricos .....</i>	<i>220</i>
5.4.	INTERPRETAÇÕES SOBRE O DISCURSO DA INTERSETORIALIDADE .....	223
5.5.	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O USO DOS ARGUMENTOS INSTITUCIONALISTAS .....	227
<b>CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>		<b>231</b>
6.1.	CONCLUSÕES.....	231
6.2.	RECOMENDAÇÕES .....	241
<b>REFERÊNCIAS .....</b>		<b>243</b>
<b>APÊNDICE 1 - TCLE E ROTEIROS DE ENTREVISTA.....</b>		<b>261</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1.1** – Padrões de relacionamento intersetorial.

**Figura 1.2** – Tela de trabalho do Atlas.Ti.

**Figura 2.1** – Matriz institucional simplificada do setor saneamento (água e esgotos).

**Figura 2.2** – Composição média das despesas de exploração dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2012.

**Figura 2.3** – Gasto Social do Governo Federal 1995-2011.

**Figura 2.4** – Acesso simultâneo a serviços públicos essenciais e posse de bens duráveis.

**Figura 2.5** – Evolução do IDHM do Brasil 1991-2010.

**Figura 2.6** – Posições dos principais atores nas negociações da Lei 9.433 de 1997.

**Figura 2.7** – Arranjo institucional brasileiro para a gestão de recursos hídricos.

**Figura 2.8** – Matriz institucional brasileira para a gestão de recursos hídricos.

**Figura 2.9** – Dotação orçamentária da ANA.

**Figura 2.10** – Evolução dos CBHs pelo território nacional.

**Figura 2.11** – Planos de recursos hídricos de bacias de rios interestaduais e planos de recursos hídricos dos estados em 2013.

**Figura 2.12** Bacias que possuem os corpos d'água de domínio estadual (E) e da União enquadrados (D) e a legislação utilizada.

**Figura 2.13** Fração do mapa da região atingida pela seca com anteprojeto de rede ferroviária, elaborado por André Rebouças em 1878.

**Figura 3.1** – Padrões de relacionamento para integração de políticas.

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 2.1** – Populações atendidas (%) segundo os serviços de saneamento, abrangência e figura jurídica das prestadoras, com ano base 2010.

**Tabela 2.2** – Necessidades de investimentos em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, em áreas urbanas e rurais – Valores referenciados em dezembro/2012 (em milhões de reais).

**Tabela 2.3** – Indicadores financeiros de empresas estaduais com capital nas bolsas de valores no ano de 2013 (R\$ Bilhões).

**Tabela 2.4** – Distribuição dos gastos públicos com saneamento no ano de 2013.

**Tabela 2.5** – Despesa de pessoal civil do Poder Executivo.

**Tabela 2.6** - Atendimento e déficit por componente do saneamento básico no Brasil, 2010.

**Tabela 2.7** - Receita tributária por ente federativo.

**Tabela 2.8** – Receitas pela Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos.

## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1.1** – Entrevistados, áreas de atuação e respectivas organizações.

**Quadro 3.1** - Instrumentos de política por governos centrais.

**Quadro 3.2** – Síntese das dimensões das políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos.

**Quadro 3.3** – Objetivos e instrumentos da Política de Recursos Hídricos-PNRH e da política de saneamento - PS.

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABAR	Associação Brasileira das Agências de Regulação
ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABRH	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CBHs	Comitês de Bacias Hidrográficas
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul

CEIVAP	Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERHs	Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos
CESBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF	Constituição Federal
CFURH	Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CNAEE	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNS	Conselho Nacional da Saúde
CNSA	Conferência Nacional de Saúde Ambiental
COGERH	Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental

COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNERu	Departamento Nacional de Endemias Rurais
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
ELETROBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
Et al.	E outros
ECO 92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FSESP	Fundação de Serviços de Saúde Pública

FSESP	Fundação Serviço Especial de Saúde Pública
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
COHABs	Companhias de Habitação Popular
GTI	Grupo de Trabalho Interinstitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQA	Índice de Qualidade da Água
IWRM	Integrated Water Resources Management
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico
MCIDADES	Ministério das Cidades
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS	Organização Mundial da Saúde
OGRHs	Órgãos Gestores de Recursos Hídricos
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não-Governamentais
Op.cit.	Opus citatum / Obra citada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCJ	Piracicaba, Capivari e Jundiá
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLS	Projeto de lei do Senado
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PFSB	Política Federal de Saneamento Básico
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP	Partido Progressista
PPP	Parceria Público-Privada
PRODES	Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RA	Subgrupo Recursos Hídricos – Academia
RG	Subgrupo Recursos Hídricos – Governo
RMSP	Região da Metropolitana de São Paulo
SA	Subgrupo Saneamento – Academia
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAE / PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SEGREH	Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SUS	Sistema Único de Saúde
SG	Subgrupo Saneamento - Governo
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
SNIRH	Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SRHU	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano
STF	Supremo Tribunal Federal
SUP	Serviços de Utilidade Pública
TVA	Tennessee Valley Authority
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNB	Universidade de Brasília
UNSGAB	Conselho de Assessoramento ao Secretário-Geral da ONU para Assuntos de Água e Esgotos
UNICEF	United Nations Children's Fund
USP	Universidade de São Paulo

## CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

As políticas e setores de saneamento<sup>1</sup> e de recursos hídricos se desenvolveram e se institucionalizaram a partir de motivações e de conjunturas econômicas, políticas e sociais distintas e em diferentes momentos históricos. Guardam relação com a estruturação do estado brasileiro, consolidação das estruturas urbanas e com os grandes movimentos internacionais sobre os temas (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015). Apesar das evidentes interfaces, complementaridades e interdependências, as trajetórias institucionalizadas, especialmente a partir da década de 1930 no caso dos recursos hídricos e, a partir da década de 1960 para o saneamento, conduziram a dinâmicas próprias e a marcos normativos, arranjos organizacionais e dispositivos instrumentais muito díspares. Merece atenção a distância historicamente construída entre estas políticas (BRASIL, 2006b, p.22), a grande resistência e o caráter limitado das reformas institucionais recentes nestas políticas (SOUSA, 2011; RAVENA, 2012), além da pouca interação das estruturas do Estado para coordenação e integração das ações (BRITTO *et al.*, 2012).

As abordagens acadêmicas sobre as interfaces das políticas (FARIA; FARIA, 2004; LIBÂNIO, 2006; NASCIMENTO; HELLER, 2005; PENA PEREIRA *et al.*, 2000; SENRA; MONTENEGRO, 2009; TUROLLA, 2002) ; as mútuas referências nos marcos legislativos<sup>2</sup> e de planejamento recentes como o Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH (2006), a Conferência Nacional de Saúde Ambiental (2009) e o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB (2013); a necessidade de melhorar o desempenho das políticas e a emergência de uma retórica<sup>3</sup> acadêmica e governamental sobre integração de políticas servem de estímulo para reflexões sobre formas intersetoriais de ação em diferentes graus de integração das políticas.

Nas últimas décadas o conceito de intersetorialidade emerge na literatura especializada e nas peças oficiais de planejamento como alternativa às limitações da ação setorial e à fragmentação

---

<sup>1</sup> Para efeitos deste trabalho, ao nos referirmos às políticas de saneamento, consideramos apenas aquelas que guardem relação com os serviços de abastecimento público de água potável e com a coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários.

<sup>2</sup> Com destaque para a Lei das Águas que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e para a Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

<sup>3</sup> Aqui se considera o sentido aristotélico do termo, do discurso público baseado no argumento lógico como instrumento de persuasão para a ação (ARISTÓTELES, 2005).

do Estado no campo das políticas públicas de saúde, saneamento, meio ambiente e de recursos hídricos. A ineficácia e insuficiência das abordagens setorializadas ou fragmentadas para lidar com complexas ações governamentais em realidades sociais multideterminadas estariam a demandar novas formas de integração de políticas (CORDEIRO, 2011, p.477).

A estruturação do Estado moderno em setores possibilitou um modo de organizar a administração pública em compartimentos especializados para lidar com questões específicas como energia, saúde, educação e seguridade social. Nesta perspectiva, pode-se entender a setorialidade na administração como um modo de distribuição de recursos, incentivos, capital político e perícia técnica nas mãos dos grandes órgãos do Estado que permitiu apoiar, setor a setor, a modernização do país (MULLER, 1990). Um exemplo concreto de apoio à modernização setorial provém de instituições financeiras estatais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES:

Em 2002, o BNDES completou cinquenta anos de história. Nessa trajetória – marcada pela transformação do Brasil em nação industrial competitiva –, talvez o principal legado da atuação do Banco tenha sido a capacidade de pensar e compreender a dinâmica da economia brasileira a partir de seus setores produtivos específicos. Foi essa “cultura setorial” que permitiu ao BNDES identificar os principais obstáculos ao desenvolvimento, assim como criar os instrumentos necessários para concretizar sua tarefa de financiador dos projetos essenciais para a inserção do país entre as economias mais avançadas (BNDES, 2002, p.6).

A persistência de falhas nas interfaces das políticas, atribuídas à ausência de cooperação ou coordenação, e a crescente consciência da complexidade dos problemas modernos, especialmente os decorrentes da urbanização e industrialização, levam a questionamentos sobre a adequação do paradigma setorial para resolução de problemas nas fronteiras das políticas que estas, isoladamente, não conseguiram resolver.

Britto *et al.* (2012), analisando aspectos institucionais da Política Federal de Saneamento Básico - PFSB, defendem o argumento segundo o qual a prática da intersetorialidade constitui passo indispensável para melhorar a eficiência e a efetividade da política. Apontam obstáculos para sua realização, decorrentes da consolidação de trajetórias que impoariam legados de *inércia* e *resiliência*. Estes reforçariam a fragmentação e dificultariam a articulação no âmbito das ações do Estado em políticas públicas relacionadas.

Um traço comum das reformas empreendidas no âmbito das políticas de saneamento e de recursos hídricos a partir da década de 1990 diz respeito à instituição de novas formas de mediação de interesses sociais junto ao Estado. No âmbito da política de saneamento com a instituição de instâncias deliberativas e de controle social e na política de recursos hídricos, com a incorporação de comitês de bacias e de conselhos multissetoriais. São desenvolvimentos que podem ser interpretados como decorrentes de uma crítica à ação centrada no Estado e ao modo como o corporativismo setorial formula e implementa políticas públicas. Ambas as reformas apontam também para a descentralização e para a coletivização das decisões com a incorporação e legitimação de novos atores políticos, o que, obviamente, desperta reações nas estruturas que hegemonizaram os setores ao longo da história.

A promulgação recente de marcos normativos no campo do saneamento, a Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB, Lei 11.445 de 2007<sup>4</sup> (BRASIL, 2007a), e o Plano Nacional Saneamento Básico<sup>5</sup> de 2013 (BRASIL, 2014b) e de normativos no campo dos recursos hídricos, como a Lei 9.433 de 1997<sup>6</sup> (BRASIL, 1997), e o Plano Nacional de Recursos Hídricos, de 2006 (BRASIL, 2006a), assim como a ampliação significativa dos investimentos em saneamento básico a partir de 2007, resultaram em relevantes alterações no quadro normativo dos setores, embora restem dúvidas sobre a capacidade das reformas de produzirem rupturas com as evidentes ineficiências das políticas. Este quadro reforça a necessidade de atualizar os esforços acadêmicos e de estabelecer contribuições para o conhecimento, não apenas da dinâmica dos setores como também de seus modos, alegadamente insulares e disciplinares de operação. Assim, ganham relevo as críticas ao modo setorial de ação e cresce o interesse sobre a retórica da intersetorialidade contida nas peças governamentais, seus principais contornos conceituais, limitações e potencialidades para sua prática no âmbito destas políticas.

Neste sentido, buscou-se explorar elementos históricos das políticas em âmbito nacional, aspectos conceituais e percepções de atores relevantes<sup>7</sup> no processo de concepção e de gestão, por meio da realização de entrevistas com especialistas dedicados a análises acadêmicas e com

---

<sup>4</sup> E o Decreto Presidencial nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que a regulamenta (BRASIL, 2010).

<sup>5</sup> Decreto Presidencial nº 8.141, de 20 de novembro de 2013 (BRASIL, 2013).

<sup>6</sup> Também conhecida como Lei das Águas.

<sup>7</sup> “Sem comunidade, toda percepção (do fenômeno no espaço) está isolada das outras e a corrente de representações empíricas, isto é, a experiência, começaria novamente em cada objeto sem que a precedente estivesse relacionada no mais mínimo ou pudesse estar com ela numa relação de Tempo” (KANT, 2016, P.104).

atores do campo governamental em posições de comando, na busca de visões e de discursos sobre saneamento e recursos hídricos sob a perspectiva da integração. Buscou-se, por meio de tradição metodológica avaliativa construída após a Segunda Guerra Mundial para programas e projetos em um contexto de investimentos em políticas públicas (MINAYO, 2005), analisar processos de reforma em políticas públicas com foco em conceitos amplamente usados em seus respectivos normativos, quais sejam, a ação intersetorial e o fenômeno de dependência da trajetória.

## 1.1. **Objetivos**

### 1.1.1. **Objetivo Geral**

*Analisar os processos de reforma das políticas de saneamento e de recursos hídricos no nível nacional, com foco na ação intersetorial e com base no conceito de dependência da trajetória.*

### 1.1.2. **Objetivos Específicos**

Como forma de construir uma abordagem abrangente e integradora, o *objetivo geral* da tese foi desdobrado em três objetivos específicos:

- I. *Caracterizar os principais elementos das políticas e dos setores de saneamento e de recursos hídricos, nas dimensões estruturais e econômicas, e explicitar medidas de desempenho das políticas;*
- II. *Analisar as origens, principais elementos conceituais e o modo como a retórica sobre intersetorialidade permeou os elementos normativos mais recentes das políticas e;*
- III. *Examinar, à luz de narrativas de especialistas<sup>8</sup> governamentais e da academia, aspectos das políticas de saneamento e de recursos hídricos relativos aos conceitos de intersetorialidade e de dependência da trajetória.*

---

<sup>8</sup> O trabalho utiliza narrativas construídas pelos especialistas, que podem expressar suas percepções (consciências empíricas) dos processos em estudo ou construir uma versão própria em seu processo discursivo. Embora se reconheça que possa haver uma aproximação bastante consistente dos processos conforme narrados pelos entrevistados de sua percepção, em respeito à distinção entre a forma como eventos são percebidos e narrados, optou-se por relativizar o termo original “percepção de especialistas”. Agradeço à professora Sonaly Rezende pela contribuição.

## 1.2. **Hipóteses**

Considera-se que, no campo em que se inscreve este trabalho, hipóteses desenhadas para expressar relações entre variáveis na forma de afirmações testáveis poderiam induzir a investigação pelo limitado caminho da confirmação ou refutação. Optou-se por uma interpretação mais abrangente de hipóteses, como formulações provisórias do que se procurou conhecer (TRUJILLO FERRARI, 1974), que serviram como pontos de partida para exame das questões centrais estabelecidas para a investigação.

A hipótese geral que guiou o trabalho e que emergiu da fase exploratória da pesquisa é a de que *os processos de reforma das políticas de saneamento e de recursos hídricos, muito embora estivessem impregnados de elementos retóricos inovadores na tradição política brasileira como intersetorialidade, integração multissetorial, controle social, gestão participativa e descentralizada, sofreram constrangimentos institucionais que limitaram a inovação e impuseram continuidades importantes de políticas passadas.*

Como desdobramentos da hipótese geral, foram construídas hipóteses secundárias que guiaram os estudos e análises específicas.

### Hipótese 1:

*As políticas de saneamento e de recursos hídricos possuem significativas assimetrias historicamente construídas que as distinguem quanto à natureza, origens, objetivos, estruturas, recursos e instrumentos e que dificultam o intuito da ação intersetorial.*

### Hipótese 2:

*As reformas levadas a cabo no âmbito das políticas em análise foram permeadas pelas retóricas da complexidade e da integração com múltiplas políticas setoriais: a de recursos hídricos impregnada com o discurso da multissetorialidade e a de saneamento com o discurso da intersetorialidade, ambas assentadas na perspectiva de avanços gerencialistas.*

### Hipótese 3:

*A retórica da intersetorialidade, embora encontre ressonância dentre os especialistas entrevistados, é vista com reservas e ceticismo, enquanto que as dinâmicas das políticas são*

*percebidas na perspectiva da inovação limitada pelos constrangimentos institucionais endógenos e também por condicionantes estruturais do país.*

### **1.3. Marcos teóricos**

As políticas em análise apresentam relações complexas de interdependência e de complementaridade com outras políticas e são amplamente condicionadas pelas próprias institucionalidades e influenciadas pelas dinâmicas econômicas e políticas externas à sua própria lógica setorial. Ambas passaram, após a redemocratização do país na década de 1980, por reformas normativas assentadas em visões globais que exigiram remodelagens no sentido de superação da abordagem centrada no Estado, identificado como autoritário, centralizador e pouco eficiente (BRASIL, 1995).

A reforma do Estado foi o caminho adotado pelas forças políticas que ascenderam ao poder ao final da década de 1980 e o exerceram até o início da década de 2000. Junto com a reforma das estruturas responsáveis pela administração do país e pela execução das políticas públicas foram levadas a cabo reformas no âmbito das próprias políticas de modo a torná-las harmônicas com o ideário político hegemônico no período.

Importante, neste momento, alguma teorização a respeito das noções de reforma e conservação. As reformas no âmbito das políticas públicas têm sido apontadas como um modo gradual de aperfeiçoar seus aspectos no quadro das instituições existentes. Os momentos de inflexão política nos governos explicitam diferenças relativas às visões de mundo dos grupos políticos e ensejam, em maior ou menor medida, processos de inovação e experimentação nas políticas públicas. O Governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, estruturou-se tendo como eixo administrativo fundamental a introdução do *gerencialismo* como método administrativo e a redução do papel do Estado como norte econômico e de adoção de programas sociais focalizados, nos termos do neoliberalismo que hegemonizava a cena política internacional. Foi sucedido pelos Governos Lula e Dilma, que adotaram o *novo desenvolvimentismo* como trilha, com o fortalecimento do papel do Estado na indução da atividade econômica e na implementação de programas e políticas compensatórias voltadas para a redução da pobreza e aumento das oportunidades de participação social em diversas políticas setoriais.

O conservadorismo, como expressão de posições alinhadas com o tradicionalismo, como oposição à mudança ou como expressão de mudanças graduais e limitadas, se contrapõe às rupturas abruptas em determinado marco político-institucional. Revolução, reforma e conservação seriam expressões contíguas de fenômenos políticos de transformação do ambiente político e social. Um reformismo forte se aproximaria da revolução, assim como um reformismo fraco se aproximaria da conservação.

Bobbio (1986) pontua que o conceito positivo de mudança sempre foi tomado para distinguir partidos progressistas dos conservadores. Aponta, no entanto, para que o conceito de mudança seja devidamente valorado de acordo com o projeto que encarna. Falando sobre a conjuntura reformista da década de 1980, ele aponta para o caráter conservador dos que defendiam as reformas do Estado no sentido do desmonte do Estado de bem-estar construído no pós-guerra europeu:

Não são precisamente os conservadores que consideram a presente situação da relação entre economia e política na maior parte dos países democráticos, nos quais houve uma progressiva extensão das tarefas do Estado, como um mal a ser corrigido, e propõem um retorno à situação anterior à formação do Estado social? Parece-me indubitável que hoje as maiores mudanças são as reivindicadas — e em grande parte já realizadas em alguns países — pelos neoliberais, que pedem o desmantelamento do Estado assistencial. São eles que, reivindicando uma mudança de curso, se apresentam como os autênticos promotores das mudanças. Em face desta mudança de curso, aqueles que, em outros tempos eram precisamente os reformadores, não correm o risco de aparecer como inimigos das mudanças (BOBBIO, 1986, p.20)?

Fagnani (1997) usa o conceito do conservadorismo político para caracterizar a natureza de reformas das políticas sociais levadas a cabo no período entre 1964 e 1992. Indica traços fundamentais do conservadorismo como expressão do poder elitista, da centralização decisória, da fragilização dos espaços de participação e controle social, do reduzido caráter redistributivo das políticas sociais, além da privatização dos espaços públicos no âmbito das políticas. Nesta linha, compreende-se que deve se relativizar o caráter positivo, historicamente atribuído às reformas e, da mesma maneira, identificar a que propósito político estas servem, de modo a compreender melhor o sentido das mudanças e a ação dos atores nos processos.

As reformas levadas em conta neste trabalho compreendem processos continuados de formulação, aprovação e implementação das respectivas políticas e englobam, em sua componente normativa, as respectivas legislações, peças de planejamento e demais

regulamentações infralegais. Em sua componente institucional considera-se o arranjo organizacional e instrumentos efetivamente implementados como modo de avaliar as intenções reformistas efetivamente instituídas.

Separadas por 10 anos, as reformas se basearam em racionalidades e contextos econômicos e políticos bastante distintos. A reforma normativa da gestão de recursos hídricos se deu no âmbito dos governos Fernando Henrique Cardoso, sob a égide do ciclo neoliberal de inspiração gerencialista<sup>9</sup> e no bojo da *reforma do Estado* com diretrizes pró-mercado, em que o país se voltava para uma inserção competitiva no movimento de globalização econômica. A reforma normativa do setor saneamento se processou nos mandatos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, menos permeáveis à ação de organismos multilaterais de financiamento, já no refluxo das políticas liberais e sob inspiração de uma elite burocrática que buscou conceitos e elementos retóricos do setor de saúde para estruturar a lógica integradora e totalizante dos normativos<sup>10</sup>.

Intersetorialidade, multissetorialidade e dependência da trajetória são elementos discursivos que traduzem referenciais das políticas propostas e elementos da construção de uma representação da realidade sobre a qual se buscou intervir. Nesta perspectiva, conhecer a retórica estabelecida nas políticas e como esta imagem impacta atores relevantes na implementação das mesmas e, em espaços de formulação e análise acadêmica, pode nos permitir uma análise do modo como estes atores percebem os problemas tratados pelas políticas e suas interpretações para as soluções apontadas. Esta abordagem é coerente com a abordagem usada, por exemplo, por Muller (2005), para quem cada política é portadora de uma ideia do problema, de representações de grupos sociais e de seus setores econômicos correspondentes.

A fim de que se pudesse explorar aspectos cognitivos das políticas por meio das entrevistas com especialistas, este trabalho precisou lançar mão de considerações teóricas sobre a intersectorialidade, sua conceituação e rastreamento do movimento discursivo, assim como sobre elementos do institucionalismo histórico que enfatizam a importância da dependência da trajetória no constrangimento das ações no âmbito das políticas públicas, como legados institucionais de políticas passadas. Estes elementos conceituais compõem de modo abundante

---

<sup>9</sup> New Public Management.

<sup>10</sup> Universalidade, equidade e intersectorialidade como conceitos fundamentais.

análises institucionais e prescrições normativas no âmbito das políticas analisadas e são tratados como fundamentais na análise aqui desenvolvida.

### 1.3.1. **A intersectorialidade**

A intersectorialidade, antes de compor um campo teórico consolidado e de relevância na literatura de políticas públicas, se constitui de conceito estruturado e difundido em conjunto com formulações sobre integração de políticas e, no campo da saúde, tem sido difundido por organismos multilaterais em escala mundial.

A abordagem intersectorial se funda discursivamente na necessidade de superar as limitações da ação disciplinar, setorial e insular das estruturas do Estado para resolver problemas complexos. Reflexões sobre a intersectorialidade no campo das políticas públicas de saúde, saneamento, meio ambiente e recursos hídricos tem sido aplicadas, não apenas na literatura especializada como também em peças governamentais de planejamento mais recentes.

A crítica à compartimentação das ações do Estado, implementadas por estruturas estanques, disciplinarmente organizadas e indiferentes à complexidade e multicausalidade dos problemas sociais tem encontrado ressonância e conformado uma retórica sobre integração que raramente se materializa no âmbito das ações, mas que se estabelece como elemento ideológico emergente.

A crítica à setorialidade se expressa com destaque nas peças de planejamento e legislações recentes, tanto do setor de recursos hídricos quanto no de saneamento e de saúde. Os planos nacionais de Saneamento Básico e de Recursos Hídricos, assim como as discussões com vistas à elaboração da Política Nacional de Saúde Ambiental, explicitam uma forte crítica à especialização organizacional do Estado. Esta seria ideologicamente reforçada por estruturas de produção do saber e por corporações de profissionais e caracterizada como abordagem inadequada para o enfrentamento de problemas complexos.

A construção da retórica relativa à ação intersectorial tem como protagonista o setor de saúde, em especial pela abordagem holística da saúde, voltada para a multicausalidade do processo saúde-doença. Remete a eventos internacionais a partir da década de 1970 no âmbito de um

movimento internacional que reunia princípios sistêmicos e totalizantes, aglutinados sob o termo Promoção da Saúde.

A ideia da promoção da saúde traduz-se em expressões próprias à realidade atual, como “políticas públicas saudáveis”, “colaboração intersetorial”, “desenvolvimento sustentável”. Resgata-se a perspectiva de relacionar saúde e condições de vida, e ressalta-se o quanto múltiplos elementos – físicos, psicológicos e sociais – estão vinculados à conquista de uma vida saudável... (CZERESNIA; FREITAS, 2009, p.11).

A difusão da retórica do setor de saúde com as devidas adaptações para o setor de meio ambiente contribuiu<sup>11</sup> para a construção discursiva do princípio do desenvolvimento sustentável, consagrado no início da década de 1990 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Eco 92. Daí adiante passou a permear elementos da legislação e do planejamento governamental no país, especialmente nas áreas de saúde, meio ambiente e políticas urbanas.

#### Aspectos conceituais sobre a intersetorialidade

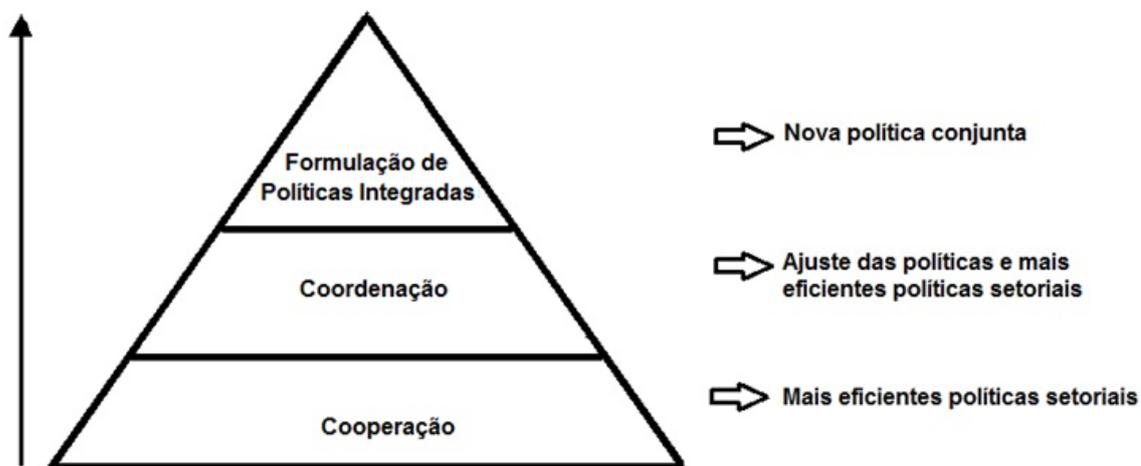
Dentre as sistematizações a respeito dos padrões de relacionamento entre setores originalmente desenvolvidas no campo da promoção da saúde, destaca-se a que ressalta quatro padrões, i) compartilhamento de informações, ii) cooperação, iii) coordenação e iv) integração. O primeiro padrão de relacionamento consiste essencialmente no compartilhamento e troca de informações entre os setores; a *cooperação* refere-se a esforço conjunto para execução ou implementação de políticas ou programas com maior eficiência e otimização de recursos; a *coordenação* envolve o trabalho conjunto entre os setores, orientado para melhorar a eficiência e eficácia das ações, geralmente envolve o estabelecimento e integração de relações sinérgicas e compartilhamento de financiamento; e *integração* refere-se à concepção conjunta de uma nova política ou programa e requer a síntese de objetivos, processos administrativos, recursos, responsabilidades e ações (NDUMBE-EYOH; MOFFATT, 2013).

Muito embora estes conceitos de cooperação, coordenação e integração sejam corriqueiramente utilizados com significação similar, dentro da perspectiva teórica em tela eles têm sido distinguidos e classificados em termos hierárquicos, como se pode observar na Figura 1.1. Representam um deslocamento paradigmático rumo a políticas integralizantes. O nível de

---

<sup>11</sup> Em conjunto com o *Relatório Brundtland* e com outros documentos que embasaram a ECO 92.

relação baseada apenas no compartilhamento de informações foi incorporado às demais categorias na sistematização proposta por Meijers e Stead (2004), uma vez que se situa em um padrão hierarquicamente inferior, sendo incorporado como ação básica das demais.



**Figura 1.1** – Padrões de relacionamento intersetorial

Fonte: Meijers e Stead (2004).

Nesta sistematização, no padrão relacional de *cooperação* predomina o diálogo e a informação intersetorial com a finalidade de melhorar a eficiência das políticas setoriais; no nível da *coordenação de políticas*, denominada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE como formação de *políticas coerentes – coherent policy-*, implica na cooperação acrescida de transparência, esforço para evitar conflitos e ajuste de políticas setoriais para reforço mútuo, embora não implique em adoção de objetivos similares e; num plano hierárquico superior, a *integração de políticas* inclui diálogo e informação (cooperação), transparência, prevenção de conflitos e ajuste de políticas setoriais (coordenação, coerência) e, adicionalmente, o trabalho conjunto, tentativa de criar sinergias entre os setores e a adoção de objetivos comuns para a formulação de novas políticas (MEIJERS; STEAD, 2004).

Aqui a questão da escala é fundamental, a adoção destes padrões de relacionamento pode se dar no âmbito de políticas, programas ou projetos intersetoriais. De toda forma, o que parece evidente nos diversos esforços para sistematizar a questão é o seu caráter transdisciplinar, em que há instrumentalização de conhecimentos de diversos campos, dentre os quais destacam-se

os estudos organizacionais, de políticas públicas e de economia aplicados com a finalidade de melhorar os resultados das políticas.

A discussão conceitual acerca da intersetorialidade ainda não se encontra plenamente consolidada, muito embora haja consenso mínimo sobre a natureza e objetivos da ação intersetorial. Muitas são as iniciativas de conceituação e definição, dada a multivalência do termo, com aplicações em campos diversos do conhecimento e da ação pública, como saúde, educação e meio ambiente (SELSKY e PARKER, 2005). A Organização Mundial da Saúde, ao reconhecer que saúde e qualidade de vida dos indivíduos e populações são determinadas por complexas redes de fatores inter-relacionados, indica que as ações para serem efetivas não podem se confinar apenas ao setor de saúde (WHO, 2011). Decorre disso que a definição adotada pela OMS centra foco na “melhoria da eficiência, da eficácia e da sustentabilidade pela ação conjunta, em comparação com a ação unilateral” (WHO, 1997)<sup>12</sup>. Este conceito tem sido mais recentemente usado para defender a mobilização e atuação conjunta de outros setores sob o slogan *Saúde em Todas as Políticas* (KRECH; BUCKETT, 2010).

Em outra iniciativa para conceituar, Inojosa (2001) considera o efeito sinérgico da articulação de saberes e experiências para a solução de problemas complexos no campo das políticas públicas e das organizações. A intersetorialidade, nesta linha, poderia ser entendida como “a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social” (JUNQUEIRA E INOJOSA, 1997).

Acrescentando ao conceito a dimensão do território como espaço privilegiado para a ação, e o reconhecimento social da eficácia, Junqueira, Inojosa e Komatsu (1998, p.81) propõem que a intersetorialidade possa ser entendida “como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos dirigidos a comunidades e a grupos populacionais específicos, num dado espaço geográfico, com o objetivo de atender as suas necessidades e expectativas de forma sinérgica e integral”. Ao adicionarem a dimensão territorial ou estabelecerem grupos populacionais específicos ao conceito, os autores transcendem o estabelecimento da significação do termo e passam a estabelecer meios para sua

---

<sup>12</sup> Ação intersetorial é uma estratégia usada para lidar com complexos problemas de políticas que não podem ser resolvidos por apenas um país, região, governo, departamento ou setor (PHAC, 2007).

implementação, o que parece inapropriado. As abordagens territoriais, de base local ou “place-based” não são propriamente novas e, desde a década de 1960, têm sido usadas para contrastar abordagens dirigidas a grupos populacionais (BACHTLER, 2010), guardando certa rivalidade.

Dentre as muitas proposições de definições para parcerias intersetoriais com enfoque em resultados sociais, a adotada pelo Copenhagen Centre (NELSON; ZADEK, 2000) se refere à combinação voluntária de recursos e competências para o alcance de objetivos comuns, mutuamente benéficos. Uma das definições mais referenciadas na literatura sobre parcerias intersetoriais (*cross-sector partnerships*) é: “Esforço colaborativo de atores de organizações de dois ou mais setores econômicos em um fórum no qual cooperativamente tentam resolver um problema ou questão mutuamente preocupante, que é de alguma maneira identificada como um item da agenda de políticas públicas” (WADDOCK, 1991, p.481-482).

Noutra conceituação, a intersetorialidade é definida como “uma prática integradora de ações de diferentes setores que se complementam e interagem, para uma abordagem mais complexa dos problemas” (WIMMER; FIGUEIREDO, 2006, p.151-152). Queiroz (2011) propõe a definição da intersetorialidade como a “incorporação de diferentes setores que se complementam e interagem, em vista de uma abordagem complementar para um problema ou questão, com a colaboração entre diferentes atores para o alcance de um mesmo objetivo, ou uma resposta”.

Como a estratégia da ação intersetorial foi usada numa gama relativamente grande de políticas, e com diversas abordagens, em cada uma delas estabeleceu-se uma base conceitual particular que implica em métodos, processos e vocabulários também distintos. Assim, considerando as diversas abordagens descritas e, ainda, a natureza deste trabalho que trata de setores no âmbito do Estado, tendo como fim a perspectiva de aperfeiçoamento de políticas públicas, propõe-se, apenas para contextos similares, a definição de intersetorialidade como *ação conjunta entre setores complementares ou interdependentes com o objetivo de melhorar os resultados de políticas públicas nas dimensões da eficiência, da eficácia e da sustentabilidade, por meio da combinação de saberes, recursos e competências* (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997; NELSON; ZADEK, 2000; WADDOCK, 1991, p.481-482; WHO, 1997; WETTENHALL, 2003; WIMMER; FIGUEIREDO, 2006, p. 151-152).

A definição proposta conduz a uma abordagem que essencialmente considera três grandes questões relativas à ação intersetorial, que passaremos a tratar adiante: 1) os setores ou as políticas possuem complementaridades e interdependências consideráveis? 2) os setores possuem deficiências relativas às dimensões de eficiência, eficácia ou sustentabilidade que não podem ser resolvidas isoladamente? e 3) os setores possuem recursos, conhecimentos e competências que possam ser combinados para a resolução conjunta dos problemas selecionados?

### Complementaridades e interdependências

As dimensões das políticas relativas a complementaridades e interdependências não devem ser tomadas *a priori*, mas a partir dos problemas específicos que se pretende superar pela ação intersetorial. Tem a ver com os objetos das políticas, suas metas e objetivos. Políticas complexas cujo sucesso seja multideterminado possuem evidentes limites institucionais de atuação que constroem suas possibilidades de eficácia isoladamente. Requerem estratégias abrangentes e que considerem possibilidades de interação com políticas correlatas.

O termo complementaridade indica uma perspectiva holística, totalizante, que reconhece a necessidade de engajamento de outras partes de um sistema para satisfatoriamente executar uma função. Problemas ambientais ou sanitários claramente não podem ser abordados apenas sob a lógica disciplinar, uma vez que englobam repercussões no meio físico-biológico, produção de riquezas, tecnologia, organização social e economia. Caracterizam-se pela confluência de múltiplos processos que se inter-relacionam em um sistema totalizante e complexo, cujos problemas não podem ser adequadamente tratados pela simples adição de estudos e conhecimentos setoriais (GARCIA, 2007).

A teoria de sistemas complexos propõe, em desafio à lógica cartesiana, que interações entre a totalidade e partes não podem ser analisadas apenas fracionando o sistema em um conjunto de áreas parciais que correspondam ao domínio disciplinar de cada um dos elementos (GARCIA, 2007). A difusão de teorias da complexidade nas ciências naturais, sociais e políticas desde os anos 1980 abriu espaço para o questionamento da visão *newtoniana-cartesiana* hegemônica, centrada na linearidade e no equilíbrio da natureza e sociedade, que dissocia ambiente de pessoas e políticas de políticos (BRIASSOULIS, 2004).

Ao falar da inadequação da abordagem positivista para explicar a complexidade do gerenciamento da água, Hukka *et al.* (2007) abordam o rápido crescimento populacional e expansão das cidades como exemplo de complexidade e interdependência que englobam o campo do saneamento.

Os países em desenvolvimento, muitos dos quais sob crescente demanda por recursos devido ao alto crescimento populacional, enfrentam enormes desafios de desenvolvimento. Estes incluem o alívio e erradicação da pobreza, a democratização da sociedade em geral, a promoção da equidade de gênero e vários tipos de ameaças ambientais. Todos estes aspectos contêm complexas necessidades de desenvolvimento que não têm soluções simples (HUKKA *et al.*, 2007 p.3).

A noção de interdependência avança para além do sentido da complementaridade, uma vez que possibilita o reconhecimento de relações de dependência e da multiplicidade de possibilidades de cooperação, coordenação e integração de ações que transcendem limites políticos institucionalizados no aparato administrativo. Os problemas que levantam preocupações de uma comunidade ou de um setor e que desencadeiam políticas públicas são quase sempre interdependentes, decorrem de um conjunto de fatores que exigem uma abordagem holística e abrangente para evitar uma segmentação perniciosa (SUBIRATS, 2006).

Abordagem neste sentido é adotada por Hochmann (1993) para explicar o processo de coletivização da saúde no Brasil, no início do século XX usando a ideia de interdependência desenvolvida por Norbert Elias que envolveria indivíduos, grupos e instituições. O desenvolvimento do capitalismo moderno com a emergência dos estados nacionais e fenômenos como a industrialização, urbanização e secularização teria propiciado uma “complexificação das cadeias de interdependência” a ponto de estas se tornarem opacas e incontroláveis, deixando pouco útil a análise simples das propriedades dos seus componentes como preconizado pela lógica cartesiana.

As respostas à crescente interdependência e às suas consequências indesejáveis em espaços coletivos de vivência levariam à coletivização dos problemas pelos estados nacionais na forma de políticas públicas. A coletivização do bem-estar e a estruturação do Estado seriam rearranjos “nos elos da interdependência humana e de seus impactos, contidos num processo mais geral e de longa duração, o processo civilizatório” (HOCHMAN, 1993).

Se construirmos uma relação de analogia, efeitos indesejáveis nas fronteiras das políticas de saneamento e recursos hídricos, socialmente valorizados e alçados à agenda pública, demandariam uma ação do Estado no sentido de organizar a ação por meio de uma nova política ou pela coordenação das existentes.

As interdependências identificadas no âmbito das políticas podem ser caracterizadas tanto no problema a ser tratado, em sua dimensão física quanto nos aspectos instrumentais e institucionais de cada política. Assim, a qualidade da água como insumo para a produção de água potável pode ser afetada por instrumentos da política de recursos hídricos como outorga para diluição de efluentes ou enquadramento de cursos d'água, assim como o lançamento de esgotos *in-natura* por usuários de saneamento pode afetar negativamente demais usuários com impactos na gestão do recurso hídrico.

Soluções para problemas complexos em setores interdependentes representam desafios (PHAC, 2007) que têm sido equacionados por meio do desenvolvimento de estruturas coordenação e cooperação para desenvolvimento e uso conjunto de instrumentos de intervenção pública (HAJER, 2003). O trabalho conjunto das organizações parceiras na definição de uma agenda comum deve levar em conta se os problemas a serem tratados estão contidos nas áreas de contatos entre elas, se estão formalmente expressas nos objetivos das políticas e, numa perspectiva organizacional, se as competências e atribuições foram legalmente conferidas aos parceiros pelos respectivos normativos.

As questões propostas sobre deficiências das políticas, recursos e competências serão tratadas no capítulo 3.

### 1.3.2. O institucionalismo histórico

Este esforço acadêmico se situa no campo do conhecimento da *ciência política*, interessado na relação estado-sociedade, assim como no sistema político-social que a engloba e no processo político que a afeta e por ela é afetado. A abordagem usada como referência teórica para avaliar a persistência de traços relevantes das políticas passadas, após os movimentos de reforma nas políticas em análise, é o denominado *institucionalismo histórico*. Foi selecionada, dentre outros motivos, porque as políticas da natureza das analisadas têm forte influência da ação estatal, tendo em vista o caráter de essencialidade e do monopólio natural, no caso do saneamento, e de

regulação de um bem de uso comum como o recurso hídrico. A preponderância da ação do Estado na formulação e implementação de ações afetas a estas políticas brasileiras, bem como a influência de fatores institucionais na conformação, delineamento e reforço de suas trajetórias indica uma aderência entre objeto do estudo e abordagem proposta, que será criticamente examinada ao longo deste estudo.

As políticas públicas determinam o modo como os recursos e incentivos são aplicados para a prestação de serviços que não são fornecidos por meio dos mercados. Segundo Pierson (1993) e Weir (2006), a *ciência política*<sup>13</sup> custou a incorporar a visão de Schattschneider (1892 – 1971) segundo a qual não apenas o ambiente político produz políticas públicas, mas as políticas, de modo bastante significativo, também criam o ambiente institucional para a ação política.

No âmbito do Estado a provisão coletiva dos serviços por meio de políticas pressupõe o exercício da autoridade, geralmente combinado com um conjunto complexo de instituições que conformam o ambiente político. Estas premissas representam desenvolvimentos teóricos de autores como Max Weber e Otto Hintze<sup>14</sup> que delinearão uma tradição analítica que toma o Estado como um conjunto de instituições que reivindica – por vezes com o domínio coercitivo - centralidade, soberania e controle sobre territórios e sobre suas populações, exercendo sua defesa na competição com outras instituições sociais e outros Estados (SKOCPOL, 1985; HOWLETT; HAMESH, 2003).

O Estado nacional ganhou relevo no século XX expandindo seus orçamentos para frações significativas dos produtos nacionais brutos<sup>15</sup> por meio de programas governamentais (PIERSON, 1993). No Brasil o Estado ganha musculatura especialmente após as primeiras décadas do século XX e passa a exercer, mais pronunciadamente, a partir de 1930, papel regulador, indutor e operacionalizador da dinâmica econômica sob a perspectiva do *nacional desenvolvimentismo* até o final do século (BAER *et al.*, 1973; FAGNANI, 1997; FIORI, 1992;

---

<sup>13</sup> Na década de 1980 emergiram trabalhos que retomavam a linha de que as políticas públicas não são apenas resultados do processo político, mas são insumos do processo político, na medida em que impactam e recondicionam o ambiente social, econômico e político.

<sup>14</sup> Estes autores representam uma tradição da Europa continental e especialmente germânica de análise da atuação do Estado (SKOCPOL, 1985) e exploram ainda o monopólio estatal do uso da força para reordenar e estruturar as relações sociais e instituições (HOWLETT; HAMESH, 2003).

<sup>15</sup> Dados de 2013 apontam percentuais entre 20,2% e 48,6% do PIB entre os países da OCDE, enquanto o Brasil arrecadou cerca de 33,7% do PIB (RECEITA FEDERAL, 2015).

FURTADO, 2007). Esta inflexão no gerenciamento nacional da macroeconomia aponta Skocpol (1985), permeou todas as democracias industriais capitalistas avançadas com o advento da *Revolução Keynesiana* de 1930 a 1950, levando ainda a incrementos em gastos sociais.

Skocpol (1985) defende o reconhecimento no meio científico do papel do Estado e das burocracias e propõe uma percepção de Estado como algo mais que uma arena onde grupos sociais fazem demandas e se engajam em conflitos políticos. De certa forma, propõe alternativa às teorias behavioristas predominantes nos Estados Unidos da América a partir das décadas de 1950 e 1960 (THELEN; STEINMO, 1992), em que o Estado era visto apenas como processador de demandas e interesses de grupos organizados. As pesquisas se centravam na lógica determinística dos *inputs sociais e outputs governamentais*.

Esta refocalização científica do Estado não negaria a influência das estruturas transnacionais, dos grupos de interesses econômicos, das organizações sociais, das relações das classes econômicas com as elites burocráticas ou de outros fluxos de poder historicamente conhecidos, mas tentaria contextualizá-los numa perspectiva histórica em que o Estado (suas capacidades e deficiências, recursos e burocracias<sup>16</sup>) e suas instituições exerceriam um papel relevante e autônomo de estruturador das regras e do campo de ação do processo político (THELEN; STEINMO, 1992). A autonomia do Estado não seria um produto estrutural fixo, variaria de país a país, de governo a governo e, mesmo no transcorrer de governos.

A perspectiva do institucionalismo histórico considera que a vida social, preferências, capacidades e identidades básicas dos indivíduos sejam condicionadas pelas estruturas institucionais. O desenvolvimento histórico teria *trajetórias dependentes* se, uma vez efetuadas certas escolhas, elas constringem futuras possibilidades alternativas de desenvolvimento (KRASNER, 1988). Os arranjos institucionais, ao tempo em que seriam consequências de políticas prévias, moldariam o campo das possibilidades de ação política e o desenvolvimento de políticas públicas alternativas.

---

<sup>16</sup> Weir (1992) analisando o papel das ideias na inovação aponta que a filosofia pública desempenha um papel central na organização política.

### A contingência histórica e a dependência de trajetória

A análise dos constrangimentos institucionais e de como estes, por meio de regras formais e informais influenciam o comportamento político e os resultados das políticas públicas são características da vertente histórica do novo institucionalismo. Esta perspectiva analítica confere centralidade à contingência histórica e à *dependência de trajetória ou path dependence* e procura apontar como as instituições moldam as interações e as estratégias políticas e estruturam as relações de poder entre grupos, gerando determinadas trajetórias (HALL; TAYLOR, 2003; MENICUCCI, 2003; SKOCPOL, 1985; THELEN; STEINMO, 1992; PIERSON, 1993; IMMERGUT, 1998; WEIR, 1992).

A abordagem histórica considera a causalidade como algo contextual e processual, tende a ver complexas configurações de fatores como casualmente significantes (IMMERGUT, 1998), o que compromete a análise com o rastreamento histórico de processos e contextos por períodos de décadas e até séculos, a depender do tema.

A maioria das abordagens sobre dependência da trajetória combina ao menos três reivindicações fundamentais. A primeira diz respeito à confluência de um conjunto inicial de forças causais para estabelecimento de uma trajetória que se desenha em uma direção particular. Esses momentos históricos são frequentemente denominados de *conjunturas críticas ou momentos decisórios* para o desenvolvimento de processos de longo termo. A segunda considera que, uma vez estabelecida a dinâmica numa direção particular, a ocorrência de mecanismos de *feedback ou de retroalimentação* contribui para o aumento da inércia do processo e dos custos ou esforço para alterar o curso original. O terceiro argumento trata da *estabilização* dos processos em torno de pontos de equilíbrio duradouros (MAHONEY, 2003; BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2006). A inércia desenvolvida neste processo de dependência da trajetória pode condicionar eventos e processos sucessores após algum grau de ruptura estabelecido por novos *momentos decisórios* que podem resultar em rupturas e continuidades.

Este esforço acadêmico aponta para uma combinação entre a contingência histórica e a dependência de trajetória como forma de compreender a dinâmica das políticas em análise. A persistência de aspectos centrais das políticas prévias de saneamento e de recursos hídricos sugere fortemente a aderência das formulações sobre a *dependência de trajetória* nos casos em

análise. Goldstone (1998, p.841) pontua que “uma boa análise histórica é distinguida não por um método, mas pela escolha do método mais adequado para o objetivo explanatório”, no nosso caso, aqueles estabelecidos nos objetivos da tese. As interações no âmbito destas políticas, assim como destas com estruturas mais amplas de poder e com o meio político, burocracias e sociedade compõem a essência do trabalho.

### Políticas públicas são instituições que afetam organizações e são por elas afetadas

A esta altura do trabalho, uma conceituação de *instituições* é essencial para um adequado delineamento e compreensão do projeto. De modo mais amplo, os pesquisadores do campo do institucionalismo histórico consideram como instituições as organizações formais ou informais, as regras e procedimentos que estruturam as condutas e a interação humana (HALL; TAYLOR, 2003; PIERSON, 1993; THELEN; STEINO, 1992; SKOCPOL, 1985). Na perspectiva sociológica, Powell e Dimaggio (1991), ao revelarem as várias significações atribuídas a instituições, incorporam ao conceito os sistemas simbólicos, os roteiros cognitivos e modelos morais. Para efeito deste trabalho, serão consideradas as formulações explicitadas acima, com as quais se identifica.

Os estudos da corrente institucionalista da ciência política, ao avaliarem os constrangimentos à ação, buscam identificar os modos como as regras formais e informais influenciam o comportamento político. Centram-se nas instituições governamentais formais e nas organizações políticas e na perspectiva de que o ambiente político não apenas produz políticas públicas<sup>17</sup>, mas essas políticas também criam o ambiente institucional<sup>18</sup> para a ação política. Nesta perspectiva as políticas públicas também podem ser consideradas instituições<sup>19</sup>, também

---

<sup>17</sup> Este deslocamento analítico representa uma evolução em relação à abordagem que considerava que as políticas meramente resultavam de processos deliberativos racionalmente construídos, ideologicamente influenciados e originados de modo autônomo no meio político. Nessa equação as políticas públicas eram tidas como variáveis dependentes da ação política numa lógica linear e sequencial. A mudança de enfoque a partir da década de 1980 resultou no reconhecimento de que as políticas públicas não apenas resultam do processo político, mas também são insumos do processo político uma vez que, sob a força do poder coercitivo do Estado, podem produzir dramáticas remodelações sociais, econômicas e políticas (PIERSON, 2000).

<sup>18</sup> Na medida em que as políticas públicas estabelecem o ambiente institucionalizado para a alocação de recursos econômicos e incentivos políticos, conformam as possibilidades da ação política. “Isso, além de facilitar a formação ou expansão de grupos particulares, encoraja determinadas ações e bloqueia outras” (MENICUCCI, 2009).

<sup>19</sup> Menicucci (2003, p.29) considera que “políticas públicas também constituem importantes regras do jogo em uma sociedade, influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos e modificando os custos e benefícios associados a estratégias políticas alternativas”.

se constituem em regras do jogo político, influem no comportamento dos beneficiários, estruturam e organizam atores sociais e burocráticos. Como desdobramento dessa percepção, a análise dos efeitos de *retroalimentação* das políticas tem se mostrado promissora fonte para explicar como as políticas afetam o comportamento dos políticos, das massas, de grupos organizados e dos corpos burocráticos (PIERSON, 1993).

As políticas públicas estabelecem condições para o aparecimento de organizações sociais ou econômicas, ao tempo em que levam os indivíduos a estabelecerem compromissos, desenvolverem habilidades específicas e se especializarem na comercialização de determinados bens (PIERSON, 1993, 1994). Esse emaranhado de compromissos se constitui em força inercial colocada a serviço da manutenção da trajetória iniciada. Interesses e preferências dos grupos favorecidos pela política são irrigados com recursos e incentivos, ao passo em que atores excluídos dos benefícios das políticas não o são, o que aprofunda as assimetrias em benefício da continuidade. A alteração dessa trajetória imporia aos interessados um alto custo de transição para outra alternativa de política, uma das características da *dependência da trajetória*.

Os processos de *dependência da trajetória* envolvem uma lógica simples: os resultados de *momentos decisórios* propiciam o estabelecimento de sequências institucionalizadas com mecanismos de retroalimentação<sup>20</sup> que reforçam a permanência de um padrão particular<sup>21</sup> no futuro (PIERSON; SKOCPOL, 2002).

Uma interpretação possível, também na tradição institucionalista, sobre o movimento discursivo em torno da intersetorialidade e de outros termos “promocionistas” da reforma do saneamento é de que se trata de *imagens de políticas* emergentes a desafiar um *monopólio de políticas* já estabelecido e institucionalizado (BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2006). Imagem da política – *policy image* seria a tradução discursiva dos elementos da política e de sua dinâmica, ideias que permitem comunicação e defesa da política, um termo usado por Baumgartner e Jones (1993). É também usado nesta pesquisa, tanto para avaliar os conceitos centrais expressos pelas reformas normativas quanto a percepção que especialistas externaram

---

<sup>20</sup> Na nomenclatura original do campo, “*feedback*”.

<sup>21</sup> Menicucci (2003), analisando a trajetória da política de assistência à saúde no Brasil, aponta a persistência de elementos da antiga estrutura institucional da área, estabelecida na década de 1960 e que prevaleceu apesar da reforma empreendida em âmbito constitucional.

a respeito da retórica. Schmidt (2008a) trata como discurso coordenativo – *coordinative discourse*, aquele estruturado para explicitar elementos da política a indivíduos e grupos envolvidos em sua criação, elaboração e justificação. Servidores públicos, políticos no exercício de mandatos, especialistas, interesses organizados e ativistas que buscam coordenar consensos entre eles sobre ideias de políticas.

Ao final deste item, cabe ressaltar que este projeto de pesquisa considerou mais indicada uma abordagem que englobasse uma caracterização dos setores e contextualização das conjunturas que propiciaram as reformas das políticas em análise; que descrevesse os movimentos discursivos e translações retóricas que embasaram as reformas e, finalmente, que explicitasse a interpretação de especialistas acerca das políticas e de elementos retóricos relevantes, como a intersetorialidade e a dependência da trajetória. Neste sentido, a tese compreende três grandes partes, a primeira em que predomina a análise estrutural, organizacional e contextual dos setores e das políticas; a segunda em que predomina a explicitação dos movimentos retóricos e conceituais nos normativos recentes acerca da abordagem intersetorial e da dependência da trajetória; e a terceira, em que o caráter cognitivo das políticas é explorado por meio das entrevistas com especialistas. Para percorrer este roteiro foram mobilizados os aspectos principais dos conceitos teóricos construídos em torno da política de Promoção da Saúde, de modo articulado com as teorizações propostas para a integração de políticas públicas. Os argumentos a respeito da dinâmica conservadora das políticas, especialmente sobre alegada dependência da trajetória, são avaliados à luz de elementos do institucionalismo histórico. O esforço de interpretação das políticas e dos movimentos retóricos a partir de múltiplas perspectivas de especialistas lança mão do conceito de imagens das políticas, e se estas são percebidas como portadoras de conexões razoáveis e aceitáveis entre problemas e soluções no âmbito das reformas.

#### **1.4. Aspectos metodológicos**

A pesquisa qualitativa foi escolhida como instrumento metodológico tendo em vista os objetivos de caráter analítico relativos à perspectiva da ação intersetorial e da integração de políticas inscritas nos marcos normativos recentes das políticas e difundidas junto a círculos de formulação e implementação das políticas em análise, que abrangem parcelas restritas da academia e da burocracia governamental. Os processos de avaliação com corte qualitativo e

interpretativo levam em consideração que as relações e representações são parte fundamental dos êxitos e limites das ações e tomam como relevantes a participação e as percepções de sujeitos envolvidos na criação e implementação de programas ou políticas (MINAYO, 2005).

A proposta metodológica construída buscou agregar diferentes instrumentos de pesquisa para executar uma análise que considere o contexto social, econômico e político, aspectos organizacionais, institucionais e de relações de poder, de interesses e de valores que permeiam os processos históricos de formulação e implementação das políticas em análise.

Os objetos específicos das políticas em análise, a intersetorialidade e a dependência da trajetória são apresentados por meio de abordagens que compreendem dimensões analíticas similares às propostas por Rodrigues (2008, 2011), análise de conteúdo, de contexto e da trajetória institucional das políticas, assim como do espectro temporal. Inclui ainda uma abordagem interpretativa que valoriza os significados das políticas, como são comunicados e percebidos seus elementos, assim como os valores e conhecimentos que as orientam.

Ao tempo em que a proposta se aproxima do modelo denominado “análise em profundidade” (RODRIGUES, 2008, 2011), também considera a necessidade de integrar na análise elementos das diferentes estruturas das políticas (DI GIOVANNI, 2009): i) estrutura formal, composta pelos elementos: teoria, práticas e resultados; ii) estrutura substantiva, composta pelos elementos: atores, interesses e regras; iii) estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos; e, iv) estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens. Este autor ressalta ainda a necessidade de considerar nas análises a dinâmica histórica como meio para compreensão da natureza dos fenômenos estudados. De modo geral, pode-se dizer que a proposta engloba um componente interpretativo, não positivista e com uma certa inspiração na sociologia compreensiva, weberiana (WEBER, 2001).

Segundo a tradição weberiana, o processo de teorização nas ciências da cultura se realiza numa dupla *démarche*; de um lado, a construção de tipos conceituais e, de outro, a construção de tipos históricos. Na verdade, o que se sugere é um constante movimento da razão que transita ininterruptamente entre a observação histórica e a construção teórica. A observação histórica das políticas públicas possibilita a identificação de elementos invariantes em todas elas, embora cada uma delas tenha ocorrido de maneira singular e única (DI GIOVANNI, 2009, p.18, 19).

De modo geral, este trabalho segue a perspectiva acima descrita. Ao tempo em que se dedica a explicar a distância entre as políticas em análise tendo a história e os tipos consolidados por legados de políticas passadas como guias, traz para o centro da análise os tipos conceituais explicitados pelas formulações teóricas originais, em nosso caso os que se referem à ação intersetorial, e os confronta com suas aplicações no âmbito das políticas públicas aqui analisadas.

De modo mais específico, a proposta metodológica aponta para a atenção i) às trajetórias institucionais e históricas das políticas públicas, ao contexto e à sua estrutura material, esta expressa em elementos como financiamentos, suportes e custos, que faz a distinção entre as políticas e os setores de saneamento e de recursos hídricos, as descreve em termos materiais e históricos no capítulo 2; ii) às estruturas formais, que expressam conteúdos técnicos, políticos, culturais e ideológicos presentes nos normativos legais e de planejamento das políticas em análise. Encontram-se descritas e analisadas de modo concentrado no capítulo 3; iii) as estruturas simbólicas que permeiam as políticas, que sustentam as práticas da intervenção em busca de um determinado resultado, especialmente valores e saberes, são exploradas do ponto de vista formal nas avaliações feitas no âmbito do capítulo 3 e, de modo interpretativo, no capítulo 4, em que são exploradas as narrativas dos especialistas entrevistados e, iv) a denominada estrutura substantiva compreende atores, interesses e regras que estruturam os setores e as políticas e é explorada e discutida a partir de uma abordagem institucionalista, especialmente nos capítulos 4 e 5.

A análise dos elementos da política demanda, por certo, a superação da mera justaposição das informações sobre estruturas pela atenção às suas mútuas interferências e um modo possível de integração é a triangulação, de modo que dados, informações e análises possam ser sobrepostos e confrontados para a construção de interpretações complexas sobre os elementos das políticas analisados.

É a partir dessa proposta analítica que se constrói a abordagem metodológica assentada na triangulação de métodos, na pesquisa documental, na análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual, na revisão da literatura especializada e entrevistas semiestruturadas para propiciar uma leitura abrangente e multifacetada sobre os temas (RODRIGUES, 2008). A possibilidade de construção de uma interpretação que valorize

as múltiplas manifestações dos entrevistados a respeito das questões, consensos, contradições e conflitos impõe como imperativo metodológico a abordagem qualitativa e a triangulação aponta para a combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista, de diversos informantes, para a interação, a crítica e a comparação (DI GIOVANNI, 2009; MINAYO, 2005).

Considerou-se que a dinâmica<sup>22</sup> resultante do choque entre retóricas integradoras e estruturas inerciais, em um contexto de reforma institucional, poderia ser mais bem caracterizada com a exposição de visões múltiplas de atores relevantes nas políticas públicas, enriquecendo a análise documental e bibliográfica. Nesta linha, o esforço de interpretação a partir de múltiplas perspectivas de ambos os setores é usado para valorizar diferentes interpretações sobre os processos em análise, de modo que valores e significados que estruturam as interpretações dos atores entrevistados sejam mantidos e contextualizados ao invés de reduzidos e unificados num discurso totalizante.

As diferentes perspectivas de atores relevantes nas políticas públicas permitem a construção de interpretações sobre o processo histórico de reformas e sobre fundamentações retóricas para a ação intersetorial. O campo acadêmico como fonte de conhecimento e reflexão crítica a respeito das políticas e, ainda, como responsável por formulações destas, e o campo governamental, como instância privilegiada de concepção e implementação das políticas constituem perspectivas díspares e complementares.

Foram realizadas 21 entrevistas com especialistas nas áreas de saneamento e de recursos hídricos, com atuação no âmbito governamental e na academia, compondo uma matriz que contemplou a entrevista de, ao menos cinco especialistas em cada subgrupo (Quadro 1.1). As entrevistas, realizadas no segundo semestre de 2013, tiveram 2 horas e 5 minutos de duração média e resultaram em cerca de 44 horas de gravação e, aproximadamente, 700 páginas de transcrições.

A seleção dos nomes foi feita a partir de uma lista estabelecida no campo acadêmico considerando a produção científica do entrevistado sobre gestão das políticas públicas, instituição de origem e abordagens adotadas pelos profissionais. Uma seleção prévia foi levada

---

<sup>22</sup> “... as sociedades humanas existem num determinado espaço, num determinado tempo e os grupos sociais que as constituem são mutáveis e tudo, instituições, leis, e visões de mundo são provisórios, passageiros, estão em constante dinamismo e potencialmente tudo está para ser transformado” (MINAYO, 1992).

a cabo a partir da Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Não foi possível entrevistar todos os inicialmente selecionados, poucos dos consultados estavam indisponíveis, ou não responderam às solicitações de entrevistas. Não houve, nesta seleção a pretensão de que os grupos selecionados atendessem a critérios de representatividade de caráter quantitativo, mas que possuísem robusta produção sobre as políticas analisadas, alguma experiência no campo da formulação e que se garantisse uma diversidade de pensamento dentro do espectro político, avaliada em conjunto pelo autor e orientador, a partir das abordagens analíticas adotadas pelos profissionais. Na lista final constam sujeitos em diversas posições do espectro ideológico, desde perfis liberais, adeptos de soluções de mercado até perfis mais estatistas, que defendem o saneamento como direito universal.

No campo governamental a seleção, também consensual, buscou profissionais que possuísem atuação em posições de comando na gestão das políticas. Boa parte dos entrevistados estiveram vinculados à administração de organizações relevantes na gestão das políticas e de programas correlatos, conforme pode-se observar no Quadro 1.1; organizações no nível federal como ANA, Ministério das Cidades, MMA, CNRH, IPEA; no âmbito estadual, como empresas SABESP e CAESB; e também organizações representativas de empresas municipais, como ASSEMAE. Uma parcela relevante dos entrevistados também esteve diretamente envolvida na formulação e implementação das legislações e peças de planejamento de ambas as políticas em análise entre a década de 1990 e a primeira década deste século. São tênues os limites que separam a atuação acadêmica dos entrevistados nas interfaces das políticas, sendo bastante comum o trânsito e a mobilidade entre as áreas também no âmbito burocrático. Gestores migram com facilidade no âmbito do governo dentre os diversos entes federativos, município, estado e Governo Federal e entre as áreas de saneamento e de recursos hídricos. Há casos de migração da área de recursos hídricos para posições de comando em empresas de saneamento e ainda profissionais que fazem o caminho inverso. Dilma Pena é um caso emblemático, foi secretária de Saneamento e Energia na gestão do governo do estado de São Paulo na gestão José Serra, atuou como diretora de Saneamento da Secretaria de Política Urbana no governo federal e foi diretora da Agência Nacional de Águas, tendo sido entrevistada na condição de presidente da SABESP. Vicente Andreu fez o caminho inverso, depois de ser presidente da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A – SANASA, de Campinas, assumiu a

condução da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA e, posteriormente, da Agência Nacional de Águas.

Há entrevistados que ocuparam posições de destaque no governo FHC como Dilma Pena e Jerson Kelman e outros que os ocuparam no governo Lula, como Marcos Montenegro e Ernani Miranda, além de outros que trabalharam em estruturas do Estado nos dois governos (Serôa da Motta e Jerson Kelman). Jerson Kelman é um caso emblemático, ocupou durante o Governo FHC e no Governo Lula posições de destaque no comando da ANA e da ANEEL, foi entrevistado como interventor da ENERSUL e atualmente (07/2016) ocupa a presidência da SABESP.

**Quadro 1.1** – Entrevistados, áreas de atuação e respectivas organizações.

<b>ÁREA</b>	<b>RECURSOS HÍDRICOS</b>	<b>SANEAMENTO</b>
<b>ACADEMIA</b>	Antônio Eduardo Lanna UFRGS Carlos Eduardo Morelli Tucci UFRGS Monica Ferreira do Amaral Porto USP Pedro Roberto Jacobi USP Wagner Costa Ribeiro USP	André Monteiro Costa FIOCRUZ Dieter Wartchow UFRGS Marta Arretche USP Ricardo Silveira Bernardes UNB Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima UFMG
<b>GOVERNO</b>	Bruno Pagnoccheschi ANA / MMA Jerson Kelman ANA / ANEEL João Bosco Senra MMA José Machado ANA / MMA Oscar de Moraes Cordeiro Netto ANA/CNRH Vicente Andreu Guillo ANA / MMA	Antonio da Costa Miranda Neto UNSGAB / ASSEMAE Dilma Seli Pena SABESP / PMSS <sup>23</sup> / ANA Ernani Ciriaco de Miranda MCidades Marcos Heleno Fernandes Montenegro MCidades / CAESB / ADASA Ronaldo Serôa da Motta IPEA

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito acadêmico podem-se citar ainda perfis bastante distintos, desde professores que se dedicam à produção especializada em políticas públicas até aqueles que também abordam

<sup>23</sup> Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS.

aspectos técnicos das áreas; desde aqueles que se dedicam com exclusividade à atuação acadêmica até aqueles que transitam, com bastante desenvoltura, por instâncias governamentais e assumem tarefas de concepção de políticas e planejamento setorial no âmbito do governo.

Diversa também é a perspectiva relativa a um dos aspectos centrais das políticas nas últimas décadas, municipalistas e estadualistas constam da lista, assim como profissionais que tiveram atuação em prestadores estaduais (Kelman, Dilma, João Bosco Senra e Marcos Montenegro) e municipais (Dieter Wartchow, Vicente Andreu e Ernani Miranda), além de profissionais em posições de comando na União, como Vicente Andreu – ANA, José Machado – Ministério da Integração Nacional e Ernani Miranda - SNSA. Foram contemplados ainda profissionais que atuaram ou prestaram serviços a organizações técnicas e políticas relevantes como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES (Marcos Montenegro), Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH (Carlos Tucci, Jerson Kelman, Monica Porto e Antônio Lanna), Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE (Antônio Miranda, Marcos Montenegro e Dieter Wartchow) Global Water Partnership – GWP (Oscar Cordeiro e Jerson Kelman) e organismos multilaterais como Banco Mundial (Jerson Kelman, Bruno Pagnocheschi, Oscar Cordeiro e Monica Porto) e outros que possuem concepções próprias e histórico de militância em defesa de teses diversas relativas às políticas em tela.

Uma discussão pertinente neste momento refere-se aos papéis desempenhados pelos entrevistados neste trabalho. Pode-se aferir alguns possíveis, o primeiro deles como informantes privilegiados a respeito dos processos de formulação das políticas em análise; como intérpretes da dinâmica histórica e dos contextos políticos, sociais e econômicos e, finalmente, como atores relevantes no âmbito das políticas e, por conseguinte, como agentes possíveis de mudança ou conservação. Em maior ou menor grau estes papéis são considerados na pesquisa, predominando os papéis de intérpretes e informantes dados os componentes interpretativos e exploratórios característicos deste projeto.

Optou-se pela modalidade de entrevista semiestruturada para que os questionamentos pudessem encontrar respostas abrangentes e para que a interação entrevistador-entrevistado permitisse adequado tratamento a temas complexos, com a profundidade requerida, o que seria inadequado com entrevistas rotinizadas, com relação fixa de perguntas e com ordem invariável. A

modalidade semiestruturada permitiu aos sujeitos uma liberdade maior para seguir, sem interrupções ou constrangimentos temáticos mais rígidos, suas linhas de raciocínio (FLICK, 2004).

As entrevistas foram conduzidas sob o compromisso do anonimato, com a preservação da identidade do entrevistado, de modo a favorecer a livre expressão das ideias, opiniões e visões sobre os temas abordados e sem eventuais temores relativos à exposição de suas convicções. Foram seguidas as orientações do Comitê de Ética em Pesquisa – COEP e submetido aos entrevistados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) apresentado no Apêndice 1.

As citações referentes aos entrevistados identificam apenas o grupo e subgrupo ao qual o entrevistado pertence, segundo a matriz constante no Quadro 1.1. A identificação S se refere ao grupo saneamento e a identificação R a recursos hídricos, bem como A diz respeito ao grupo academia e G ao grupo governo. A combinação das letras indicará o subgrupo, no caso “SA” indicará um sujeito que pertence, simultaneamente, aos grupos saneamento e academia, “SG” a saneamento e governo, “RA” a recursos hídricos e academia e finalmente, “RG” a recursos hídricos e governo. Será incorporada às referências, numerações de 1 a 5<sup>24</sup>, distribuídas aleatoriamente aos entrevistados para permitir sua correlação com os textos produzidos a partir de suas respectivas entrevistas, garantindo o anonimato.

A análise que se seguiu foi estruturada de acordo com os procedimentos especificados para a técnica de *análise de conteúdo*<sup>25</sup> (Bardin, 1977) em sua vertente *qualitativa*, com o objetivo de propiciar a descrição crítica<sup>26</sup> do conteúdo das mensagens. Nesta perspectiva, procurou-se compreender os contextos das falas e confrontá-las com os achados das pesquisas bibliográfica e documental como critério de cientificidade para ultrapassar o alcance da operação meramente

---

<sup>24</sup> O subgrupo recursos hídricos e governo possui um sexto membro.

<sup>25</sup> “...manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 1977, p.48).

<sup>26</sup> O “*enriquecimento da leitura*: se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não possuíamos a compreensão” (BARDIN, 1977, p.31).

descritiva e classificativa das operações iniciais levadas a cabo no tratamento do material empírico.

O tratamento de dados foi efetuado com auxílio do software ATLAS.ti<sup>27</sup>, ilustrado na Figura 1.2, programa orientado para apoio a processos de interpretação de textos em pesquisas qualitativas e linguísticas. O modo como integra o conjunto de textos e os gerencia permite operações de análise e gerenciamento de conteúdos se revelou útil durante a pesquisa.

As entrevistas com os especialistas foram tratadas a partir das operações de codificação e categorização para análise qualitativa do conteúdo. Os dados brutos foram aglutinados em categorias de modo a possibilitarem a discussão a respeito das características relevantes do conteúdo das entrevistas, comentá-los individualmente, compará-los ou agrupá-los em conjuntos similares de opiniões.

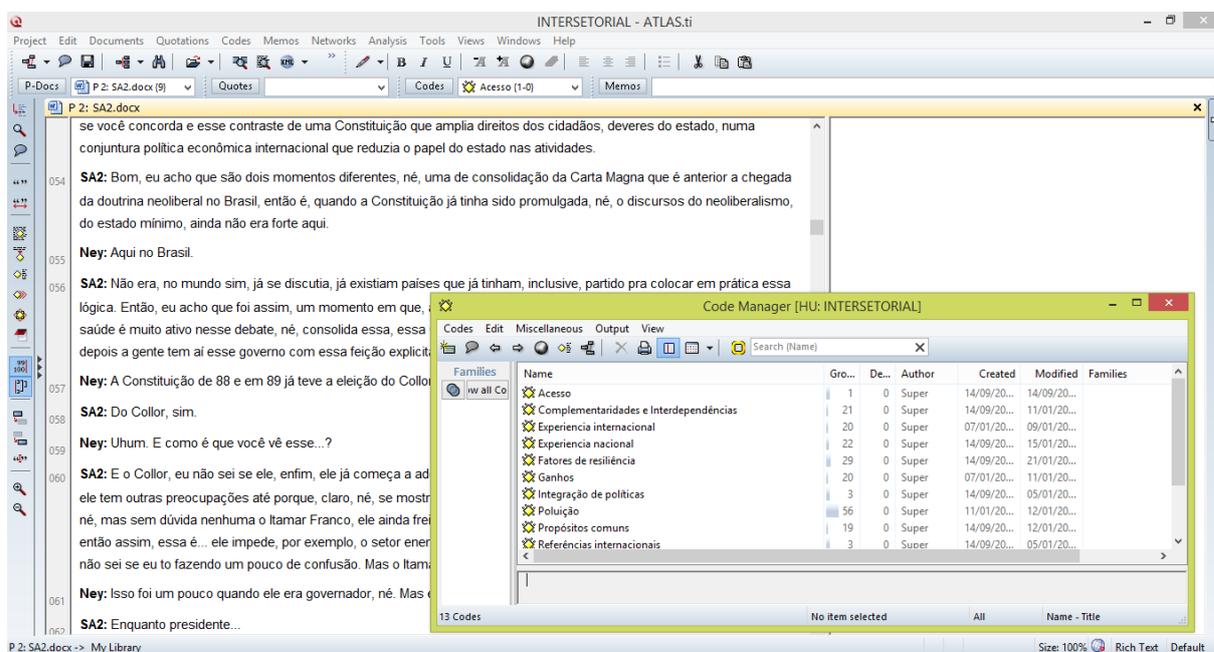


Figura 1.2 – Tela de trabalho do Atlas.ti.

O conteúdo da comunicação, especialmente aquela polissêmica, permite ao pesquisador uma variedade de interpretações. A análise de conteúdo processada procurou atribuir ao conjunto de manifestações uma interpretação polivocal, que permitisse tanto o registro das falas quanto a

<sup>27</sup> <http://atlasti.com/>

tradução de seus significados, sem a presunção de unificação das manifestações e com o cuidado de não impor as próprias ideias ou valores, de modo que o texto tenha apenas a função de confirmá-las. Neste caminho, assumiu importância o contexto histórico, as informações reunidas nos capítulos anteriores e o contraste das manifestações com a literatura específica e a documentação disponível sobre os temas. As transcrições que constam no trabalho foram editadas de modo a evitar erros e vícios de linguagem, trechos sem clara significação ou que não contribuam para a síntese da ideia proferida pelo entrevistado, portanto, não se trata de reprodução textual *ipsis litteris* das narrativas.

Outra fonte de interpretação neste trabalho foram as manifestações expressas nos normativos das políticas. Tomando-se como referências essenciais na análise o quadro normativo estabelecido a partir de racionalidades específicas, dentro de contextos específicos e por um conjunto de atores também específico pode-se construir uma interpretação das políticas como expressão do poder público a partir de ideias que conjugam referenciais globais e setoriais a partir da ação de atores (MULLER, 1990; 2000). As percepções externadas por atores relevantes das políticas em tela ajudarão a revelar imagens das políticas (BAUMGARTNER; JONES, 1993), e dos setores, de suas reformas e racionalidades e dos principais atores envolvidos nas arenas decisórias. O caráter cognitivo das políticas públicas propostas nas reformas é explorado no sentido de propiciar a construção do quadro de interpretação referencial, proposto pelos formuladores para dar sentido às políticas. Este quadro pode não ser percebido pelos especialistas como verdadeiro ou válido, assim como pelos implementadores, a quem cabe um alinhamento por imposição, por aceitação ou simplesmente a rejeição dos referenciais da política. As entrevistas revelam o modo como atores relevantes nas arenas das políticas interpretam os referenciais e imagens das políticas.

A revisão da literatura setorial relativa às políticas públicas em análise contribuiu, num primeiro momento, para a construção de uma visão geral das dinâmicas históricas das políticas e, em conjunto com a pesquisa documental sobre os normativos recentes e pesquisa bibliográfica sobre o tema ciências políticas permitiu a construção do projeto de pesquisa e a elaboração dos roteiros de entrevistas adotados na pesquisa.

No início do trabalho predominaram na pesquisa da literatura setorial, as publicações de caráter histórico de modo a possibilitar uma visão panorâmica sobre as políticas de saneamento e de

recursos hídricos sobre as quais se apuseram os esforços reformistas recentes, no saneamento o Planasa e na área de recursos hídricos o Código de Águas. No âmbito da legislação setorial foi levada a cabo uma revisão dos normativos aprovados nas políticas mais recentemente, as leis 9.433 de 1997<sup>28</sup> (BRASIL, 1997) e 9.984 de 2000 (BRASIL, 2000) na área de recursos hídricos e a LNSB de 2007 e seu decreto regulamentador, nº 7.217 de 2010 (BRASIL, 2010); os planejamentos setoriais respectivos, Plano Nacional de Recursos Hídricos e Plano Nacional de Saneamento Básico e os projetos de lei que não foram aprovados, como o PLC 199/1993 (BRASIL, 1993) o PLS 266/1996 (BRASIL, 1996) e o PL 4.147/2001 (BRASIL, 2001) na área de saneamento. No campo da ciência política foi priorizada a abordagem do Novo Institucionalismo Histórico a fim de avaliar as narrativas dos especialistas a respeito de um discurso emergente nos setores que atribui a persistência de aspectos estruturais destes setores à institucionalização de políticas passadas com ocorrência da dependência da trajetória. Para responder aos objetivos do trabalho referentes à retórica sobre integração, a revisão de literatura estendeu-se às publicações do campo organizacional de integração de políticas e às publicações do setor de saúde que enfatizaram o enfoque “promocionista”.

Na perspectiva de ampliar o escopo para compreender o contexto dos temas desenvolvidos nesta pesquisa, estendeu-se a revisão perifericamente a outros setores correlatos como os de meio ambiente, saúde pública, e políticas urbanas. Na caracterização dos momentos formativos, referências dos campos de economia, política e sociologia foram de grande valia, especialmente as publicações de caráter analítico e relacionadas a políticas públicas e ação do Estado brasileiro.

Para além da pesquisa bibliográfica, avançou-se também na pesquisa documental a fim de bem caracterizar os setores em seus aspectos organizacionais, econômicos, alcance das políticas e de aspectos relativos à participação do Estado na implementação das políticas em tela. Especial atenção foi dedicada ao processo político vinculado à arena regulatória dos recursos hídricos e à arena da implementação das políticas de saneamento. Nessa etapa lançou-se mão da pesquisa historiográfica com análise documental de registros oficiais como leis, decretos, planos, programas, relatórios, pronunciamentos, atas, memorandos, cartas públicas, acordos, registros institucionais legislativos, entrevistas a veículos de comunicação e etc.).

---

<sup>28</sup> Também conhecida como Lei das Águas.

A pesquisa documental foi bastante útil na caracterização do alcance das políticas, especialmente as relacionadas a órgãos oficiais, como a ANA, o Ministério das Cidades, IPEA e IBGE. O acesso a informações do BNDES foi bastante útil para que fossem colhidos dados econômicos do setor saneamento e do Ministério do Planejamento para conhecer planejamentos nacionais que estabeleceram diretrizes relevantes para as políticas públicas na segunda metade do século XX, como o *Programa Estratégico de Desenvolvimento*. Outras fontes públicas de informação como a Biblioteca Nacional, o sistema de informações do Congresso Nacional, páginas do Governo Federal, registros em jornais e publicações especializadas, páginas e arquivos públicos de órgãos estatais com atuação nas políticas em referência e entrevistas de autoridades e atores relevantes no processo político foram objeto de consultas.

### 1.5. **Estrutura da tese**

A tese estrutura-se neste capítulo de introdução, no qual são explicitados a motivação, objetivos, hipóteses e os marcos teóricos e aspectos metodológicos (1); um capítulo temático que aborda as principais características estruturais dos setores, elementos de contextos e uma sintética perspectiva histórica das políticas (2); um capítulo que aborda aspectos dinâmicos e estruturais da retórica sobre integração que permeia as políticas, assim como aspectos relativos às falhas e competências setoriais (3); um capítulo que explicita e discute as narrativas de especialistas sobre a ação intersetorial em um contexto de reformas (4); um capítulo que discute os aspectos mais relevantes da tese, inclusive e, principalmente, a respeito das diversas interpretações dos entrevistados a respeito da ação intersetorial, dos contextos e das dinâmicas políticas envolvidas nas reformas (5) e, finalmente, o último, dedicado às conclusões e recomendações (6).

É possível caracterizar os capítulos temáticos da tese pelo predomínio de alguns aspectos sobre os outros. No capítulo 2 predominam a descrição, documentação e interpretação, no capítulo 3 predominam descrição e análise com base na literatura e, no capítulo 4 a cognição e a crítica. De certo modo, os capítulos 2 e 3 preparam o leitor para a fase crítica, dando, respectivamente, uma ideia de como se estruturam os setores e de como se estabeleceu uma dinâmica discursiva em torno de conceitos que são submetidos à crítica de especialistas no capítulo seguinte. O capítulo 5 é dominado pela interpretação e crítica e o capítulo 6 é dedicado às conclusões e recomendações.

## CAPÍTULO 2 OS SETORES E AS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS

Este capítulo é dedicado à caracterização dos principais elementos das políticas e dos setores de saneamento e de recursos hídricos, nas dimensões estruturais e econômicas, e a explicitar algumas medidas de desempenho das políticas. Aspectos históricos e contextuais se incorporaram de modo a compor um quadro abrangente das políticas e setores. A abordagem de aspectos econômicos relacionados às políticas se fez necessária para realçar um elemento determinante de capacidades e interesses no âmbito das políticas. Trata-se, neste momento, de lançar luzes sobre a chamada “estrutura material” das políticas, de explicitar elementos que as compõem e que se referem à exequibilidade e sustentação material (DI GIOVANNI, 2009).

O volume, as condições e as regras de financiamento revelam, de um lado, a natureza e as modalidades de vínculo que se estabelecem entre a *policy* e o entorno econômico, e, de outro, sua situação e posicionamento nas relações entre estado e mercado (Op.cit., p.26).

A abordagem usada neste capítulo permite a explicitação dos modos de financiamento das políticas e o posicionamento da execução da política como prática que integra a dinâmica econômica, superando a visão que separa o campo das políticas do campo da economia. Revela ainda relações entre mercado e Estado, concepções vigentes de políticas públicas como expressões de ideologias hegemônicas. O elemento custo é expresso como indicador das condições requeridas para viabilização das políticas (Op.cit.). O elemento suporte tem a ver com apoios materiais oriundos de políticas correlatas não será tratado neste capítulo, mas nos subsequentes.

Um rápido panorama sobre indicadores de eficácia das políticas é construído para possibilitar a discussão acerca das falhas ou deficiências no âmbito das políticas setoriais. É também objeto deste capítulo um quadro mais abrangente sobre o papel do Estado nas políticas, questão central nas propostas de reforma das políticas.

Dados seus objetivos, neste capítulo predominam a informação sobre a análise, o documental sobre a literatura e a literatura sobre o cognitivo, embora haja elementos de todas estas dimensões de modo combinado. No sentido de complementar as referências bibliográficas e documentais com narrativas dos entrevistados, são incorporadas citações textuais que devem

ser tomadas com a ressalva de que se trata de manifestação complementar que consideramos relevantes.

## 2.1. **Políticas e setores**

O campo de estudo sobre políticas públicas e Estado encerra uma longa tradição que valorizou como muito relevante a abordagem segundo a qual a principal atividade do Estado seria a administração das leis e a regulação da sociedade nos marcos da legislação (MINOGUE, 1997). Muito embora se verifiquem deslocamentos do enfoque aplicado por analistas, mais recentemente, do campo de “políticas públicas” para “administração pública” e para “gerenciamento público” (HOOD, 2009), as políticas públicas remanescem como elemento fundamental da análise acadêmica no campo da ciência política.

Uma discussão importante sobre o conceito e sua aplicação envolve a definição proposta por Dye (1972, p.2), de que políticas públicas são “o que os governos escolhem fazer ou não fazer”. A definição proposta encerra simplicidade e objetividade ao enunciar o que é essencial no campo, aponta o agente essencial das ações, os governos, e este aspecto se constituiu em um consenso duradouro (HOWLETT; RAMESH, 2003), e a noção de que as escolhas governamentais relativas aos problemas que serão ou não parte de sua agenda encerram consequências por demais relevantes para não serem consideradas nas análises.

Realisticamente, nossa noção de política pública deve incluir todas as ações do governo e não apenas intenções declaradas dos governos ou dos governantes. Finalmente, temos que considerar a inação governamental, o que o governo decide não fazer como política pública. Obviamente a inação do governo pode impactar a sociedade tanto quanto a ação governamental (DYE, 1972, p.2).

Outro aspecto relevante na abordagem proposta por Dye diz respeito à diferenciação entre intenção e gesto, entre discurso e ação. Não é razoável imaginar que a conformação de um conjunto de normas e declarações públicas sobre determinados problemas se constituam por si só em uma política pública. A história está repleta de exemplos de intenções expressas pelos governantes e leis promulgadas com pompa e circunstância para equacionar problemas relevantes da sociedade que nunca tiveram correspondente implementação.

Outras definições propostas são mais amplas e consideram relevantes enunciar não apenas o “que” fazer e “quem” faz, mas também as metas, objetivos e meios para que se materializem as

políticas. Há ainda definições que enfatizam aspectos procedimentais e racionais das políticas públicas em detrimento de ideias e interesses envolvidos, além de possibilidades de cooperação com atores não governamentais (SOUZA, 2003).

Para não estender a discussão demasiadamente e, sem qualquer intenção de conceitualizar a respeito, para efeitos deste trabalho, tomaremos as políticas públicas como *mecanismos governamentais por meio dos quais são expressos seus propósitos e implementados seus recursos*.

Outro conceito importante para este trabalho é o conceito de setor, bastante usado no jargão da economia para exprimir, em sua definição mais abrangente, os grandes agregados macroeconômicos que apresentam elementos comuns. Dados os atributos de especialização e interdependência características de setores complexos, é aplicada a metáfora da “cadeia”, que engloba desde as matérias-primas à comercialização e tem sua força medida pelo elo mais fraco da corrente (ERBER, 2002).

É na perspectiva setorial que o Estado brasileiro estabeleceu mecanismos de fomento econômico, como demonstra mensagem do BNDES por ocasião da comemoração de seus 50 anos.

Já em seus primeiros anos de atividades, o BNDES começou, assim, a cultivar uma visão setorial do processo de desenvolvimento. Ficou claro que, naquele momento, era preciso estudar os setores para definir quais deles teriam condições para impulsionar o crescimento industrial nascente. Com essa ótica setorial, somada à experiência que começava a ser adquirida em análise de projetos, o Banco pôde montar programas de financiamento e estabelecer as condições de crédito adequadas para o êxito de sua missão (BNDES, 2002, p. 6).

No âmbito governamental, Costa (2009, p.348) caracteriza setores como “um campo de saberes e práticas que conformam o *locus* de ações públicas, estatais, privadas e da sociedade civil, com fins de resolver problemas públicos e requer um conjunto de recursos (tecnológicos, financeiros, políticos, materiais etc.) que lhes dá identidade. E esta identidade lhes possibilita constituir-se independentes de outros setores”. Numa delimitação do conceito ao campo do saneamento, Costa (2003) assim define: “o conjunto de organizações governamentais, entidades da sociedade civil e atores, grupos de interesse, que atuam nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana”.

Também sem qualquer intenção de reestruturar os conceitos correntes de setor, aqui é assumida, com pequenas alterações, a definição proposta por Costa (2003), com a ressalva de que este trabalho se restringe a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim, considera-se setor saneamento como “o conjunto de organizações governamentais, instâncias colegiadas, entidades da sociedade civil, empresas e grupos de interesse que atuam nas áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário”.

Se a especialização e o estabelecimento de limites são características intrínsecas dos setores, é comum a insuficiência de arranjos setorializados para responderem a questões complexas, que exigiriam mais recursos e saberes de várias disciplinas e algum nível de interação com outros setores e, para tal, o enfrentamento de resistências de ordem política, ideológica e cognitivo-tecnológica.

Um setor se conforma a partir de valores, princípios, visão de mundo e tecnologias que lhes confere uma racionalidade ‘técnica’ em seu fazer. Esta racionalidade, de alguma forma, norteia seu marco normativo, suas práticas e suas relações com outros setores. A história, o contexto, o conteúdo, os grupos de interesse, os atores e os processos de um dado setor podem criar resistências ou facilidades na interação com outros setores (COSTA, 2009, p.348).

Os conceitos de políticas públicas e de setores, ao serem confrontados com as práticas governamentais, nos conferem uma percepção de que não há uma correspondência perfeita nas delimitações entre os campos de atuação de determinado setor com sua política, com exclusividade. Os casos em análise são emblemáticos, na medida em que englobam políticas de naturezas distintas. A política de saneamento, historicamente influenciada pelo setor e pelas políticas de saúde não se constituiu de modo a conformar um campo próprio e bem delimitado de atuação. Várias políticas e órgãos do governo possuem atuação no setor, sob racionalidades próprias e, muitas vezes desarticuladas. Do mesmo modo, não se pode afirmar que da política de recursos hídricos tenha emergido um setor próprio e bem delimitado, uma vez que convergem aspectos regulatórios sobre diversos usuários de diversos setores da economia e também de diversas áreas da administração pública. O espaço de convergência é temático e a coordenação de usos se dá por meio de processos de pactuação de caráter multissetorial.

## **2.2. Um panorama do setor saneamento**

As políticas de saneamento não conseguiram lograr o acesso universal aos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos sanitários, longe disso, o país ainda apresenta indicadores que apontam para uma insuficiência persistente de atendimento, especialmente para as populações de baixa renda nas metrópoles e nos municípios pobres e para as populações rurais.

...a lógica de financiamento que foi implementada implica que a decisão de expansão dos serviços é fortemente associada à renda, à capacidade de pagamento dos potenciais usuários. ...só chega nos pobres quando universalizar e aí é uma decisão política mesmo. (SA3).

A exclusão social que marca o país ao longo de sua história é também marca dos serviços de saneamento, que exibem um viés excludente até os dias atuais.

### **2.2.1. Aspectos estruturais do setor saneamento**

A questão federativa permeia de modo bastante forte o setor saneamento, na medida em que se encontram dispersos nos níveis da União, dos estados e municípios poderes legislativos, capacidades técnicas, competências de planejamento, responsabilidades operacionais e de regulação e interesses muitas vezes conflitantes sobre o tema. Disputas entre estados, municípios e União sobre titularidade dos serviços, direcionamento de investimentos, incentivos e políticas de indução e coação fazem parte da história do setor, especialmente no último quartil do século XX.

Em contraponto ao que ocorreu no regime militar, que tirou o protagonismo dos municípios nas políticas públicas, o constituinte fez o oposto, deu um papel fortíssimo para os municípios. Isso impactou a formulação política e, de certa forma, estagnou o setor. Houve um movimento municipalista forte, a partir da Constituição e esse movimento começou a defender a competência e a titularidade dos serviços para os municípios, enfrentando a resistência dos estados e das companhias estaduais (SA1)...

No Governo Federal o planejamento, financiamento e coordenação e mesmo implementação das ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário concentram-se especialmente nos ministérios das Cidades e da Saúde<sup>29</sup>, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento

---

<sup>29</sup> Os recursos do Ministério das Cidades são destinados a municípios com população superior a 50 mil habitantes e a Funasa, do Ministério da Saúde, atende municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Ambiental - SNSA e da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, embora ações com menor expressão orçamentária sejam levadas a cabo em outros órgãos da administração federal, inclusive na Agência Nacional de Águas<sup>30</sup>.

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 com a finalidade de fortalecer o papel da União na coordenação de políticas urbanas e abriga a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, a quem compete atuar na “formulação e coordenação das políticas urbanas que tem por finalidade a ampliação do acesso aos serviços de saneamento no País e a criação de condições para a melhoria da qualidade da prestação desses serviços” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014a). Dentre outras atribuições e ações, destacam-se a análise de projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a implementação da Política Federal de Saneamento Básico e do PLANSAB, além das competências para buscar a compatibilização da política de saneamento com as demais políticas públicas, em especial com as de saúde, meio ambiente e de recursos hídricos, além de promover a “articulação com as instituições e órgãos que atuam ou se relacionam com o saneamento ambiental”<sup>31</sup> e exercer a coordenação e apoio ao Conselho das Cidades.

A FUNASA<sup>32</sup> é um órgão executivo do Ministério da Saúde com atuação no saneamento voltada para a prevenção e controle de doenças. Desenvolve suas ações em municípios com população inferior a 50 mil habitantes e em áreas de interesse especial como assentamentos, remanescentes de quilombos e reservas extrativistas. Detém grande experiência em ações de saneamento uma vez que sucedeu instituições como o Serviço Especial de Saúde Pública – SESP (1942-1960), o Departamento Nacional de Endemias Rurais - DNERu (1956-1970), a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública – FSESP (1960-1969), e a Fundação de Serviços de Saúde Pública – FSESP (1969-1990). Continuidades de políticas anteriores como as representadas pela atuação direta do Ministério da Saúde por meio da FUNASA contribuem para refutar a ideia simplificadora de que o Estado aja de modo informado, racional e

---

<sup>30</sup> PRODES - Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas.

<sup>31</sup> Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003 (BRASIL, 2003b).

<sup>32</sup> A FUNASA atua ainda no controle de qualidade da água para consumo humano; pesquisa em engenharia de saúde pública e saneamento; e apoio técnico a estados e municípios para a execução de projetos de saneamento (FUNASA, 2015).

sequencial, promulgando novas políticas públicas em substituição às anteriores e de que estas se esgotam com a promulgação de novas (ABERS; KECK, 2013, p.33).

A grande quantidade de entes do Governo Federal com atribuições relativas às políticas de saneamento aumentou com os criados a partir do Governo Lula. O órgão colegiado consultivo e deliberativo relacionado ao setor saneamento no âmbito federal passou a ser o Conselho Nacional das Cidades - ConCidades, que se constitui em arena onde as relações sociais e os interesses se explicitam na implementação da política. O próprio Conselho é resultado de um processo de mobilização social que culminou na aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, Lei 10.527 de 2001 (BRASIL, 2001) que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal, e na realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades.

... nós cedemos e nos realinhamos com a proposta do Conselho das Cidades. A proposta de Conselho do Saneamento foi superada, deixada de lado, não como uma derrota, mas como uma articulação de que o saneamento era fundamentalmente uma política urbana. Não resolve o problema do saneamento rural, pendente até hoje (SG4).

...com o advento do Conselho das Cidades, os movimentos sociais e populares ganharam uma força e começaram a se organizar e a se qualificarem para esse embate do saneamento (SG1).

O Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades em 2003 e a segunda em 2005, ambas precedidas por conferências municipais e estaduais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira Conferência foi instalado em 2004, ano em que preparou propostas para as políticas relativas ao desenvolvimento urbano (FAGNANI, 2011) e teve papel fundamental na aprovação das mesmas, dentre as quais a LNSB de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico e o Plansab em 2013.

A Figura 2.1 mostra uma visão simplificada do arranjo institucional vigente no país para as políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Notável a grande quantidade de instâncias com responsabilidades sobre a política, o que denota a necessidade de articulação federativa e coordenação de ações para a sua execução.

O Ministério das Cidades, instituído pela Lei 10.683 de 2003 (BRASIL, 2003a) é o responsável pela política setorial de saneamento dentre outras políticas urbanas como habitação, transporte

urbano e trânsito. A ele compete a promoção de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano e, ainda segundo a lei, formular diretrizes gerais para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. É o responsável pela promoção do abastecimento doméstico de água, pelo saneamento nos assentamentos com mais de 50.000 habitantes e pela elaboração e implementação do PLANSAB. Adota eixos de atuação, um voltado ao planejamento, formulação e implementação da política setorial, e outro relacionado à identificação de fontes de financiamento para o setor. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) conduz programas de modo a apoiar estados, municípios e companhias de saneamento, dentre eles o Saneamento para Todos, destinado a melhorar a infraestrutura de tratamento de esgotos; o programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, que busca ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento; e o Combate ao Desperdício de Água, que objetiva promover o uso eficiente dos recursos hídricos.

ÂMBITO	FORMULAÇÃO E DELIBERAÇÃO SOBRE POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO	FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	IMPLEMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO	REGULAÇÃO
NACIONAL	Conselho Nacional das Cidades	Mcidas Ministério da Saúde	SNSA FUNASA Outros	Ministério da Saúde (Qualidade de Água)
ESTADUAL	Conselhos Estaduais	Secretarias de Estado	Companhias Estaduais	Agências Estaduais
MUNICIPAL	Conselhos Municipais	Secretarias Municipais	Administração Direta, Autarquias e Concessionárias	Municipal, Consoiciada ou Delegada ao Estado

**Figura 2.1** – Matriz institucional simplificada do setor saneamento (água e esgotos).

Fonte: Elaborada pelo autor

A SNSA, assim como a FUNASA e o Ministério da Integração Nacional, é responsável por programas que compõem PAC Saneamento. Os recursos são alocados em ações de saneamento para implementação pelo ente federado que possua prestador de serviços de saneamento sob forma de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio público ou concessão. Dois importantes programas geridos pela SNSA são o Cidade Melhor e o Água e

Luz para Todos, que englobam ações de esgotamento sanitário e de abastecimento de água potável.

Herança do PLANASA e implementadas sob a justificativa da economia de escala e do subsídio cruzado entre sistemas superavitários e deficitários (AESBE, 2014), as Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs, empresas organizadas majoritariamente<sup>33</sup> como sociedades de economia mista ainda hegemonomizam o setor em termos de população atendida, arrecadação e poder político. A Tabela 2.1 indica a dominância do caráter jurídico-administrativo público sobre o privado na prestação do abastecimento de água e no esgotamento sanitário, além da dominância das empresas estaduais no abastecimento de água e uma divisão muito próxima entre operadores locais e regionais no caso da coleta de esgotos.

**Tabela 2.1** – Populações atendidas (%) segundo os serviços de saneamento, abrangência e figura jurídica das prestadoras, com ano base 2010.

Serviços	Público	Privado	Regional	Local
Abastecimento de Água	95,60	4,40	73,64	26,36
Coleta de Esgotos	93,34	6,66	47,24	52,76

Fonte: Saiani e Azevedo (2014).

Enquanto operadores privados são responsáveis pelo atendimento direto de menos de 7% da população nacional, as empresas de abrangência regional e públicas ainda hegemonomizam a prestação dos serviços, especialmente de abastecimento de água. A ABCON (2015) atribui à iniciativa privada ações de saneamento em cerca de 300 municípios com população alcançada da ordem de 32,4 milhões de pessoas, sem computar as grandes empresas estaduais nas quais o capital privado atua como acionistas. Aqui cabe a ressalva de que as grandes empresas com capital aberto em bolsas, embora preservem em suas designações o caráter de empresas públicas, seus modos e lógicas de gestão são dirigidos pela perspectiva rentista de grupos privados e de seus acionistas (OLIVEIRA, 2015, p.34).

A ABCON<sup>34</sup>, o Instituto Trata Brasil e a AESBE<sup>35</sup>, que está relacionada com as empresas estaduais, apresentaram contribuições ao PLANSAB de modo

33 Os prestadores regionais organizados como sociedades de economia mista são 24. Há uma autarquia no Acre (DEPASA), uma empresa privada em Tocantins (FOZ/SANEATINS) e uma empresa pública (COPANOR). Dos prestadores microrregionais três são autarquias e três empresas privadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014a).

<sup>34</sup> Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON.

<sup>35</sup> Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais.

conjunto e a lógica que prevalecia era de alinhamento da empresa pública à racionalidade privada (SA2).

Os municípios são os titulares dos serviços de saneamento caracterizados como de *interesse local*, segundo redação do artigo 30 da Constituição Federal, sendo responsáveis por organizá-los e prestá-los, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Empresas e governos estaduais, no entanto, defendem o entendimento de que nas regiões metropolitanas a titularidade seria dos estados e, para dirimir a questão, coube ao Supremo Tribunal Federal - STF se manifestar em julgamento das Ações de Inconstitucionalidade que versavam sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico. Em março de 2013, o STF refutou as teses dominantes nos debates sobre a titularidade nas regiões metropolitanas e instituiu a necessidade de cooperação entre Estados e Municípios sob a tese da gestão compartilhada dos serviços, a ser regulamentada por estados e municípios. Permanece como zona nebulosa e passível de interpretações a natureza e o significado prático do termo *gestão compartilhada*, mas representa um movimento em relação ao impasse anterior<sup>36</sup>.

...o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente (STF, 2013, p.4).

Esta é uma questão que esteve no centro dos debates sobre a mercantilização e privatização dos serviços de saneamento, uma vez que a insegurança jurídica sobre a titularidade nas áreas mais rentáveis da prestação dos serviços foi usada para frear as iniciativas privatistas da década de 1990. Projetos de Lei como o PLS 266/1996 e o PL 4.147/2001 propunham a transferência da titularidade dos serviços de saneamento dos municípios integrantes de regiões metropolitanas para os estados, a fim de consolidar a economia de escala e o conjunto de usuários como ativo das companhias estaduais para privatizá-las.

...desde o projeto de lei do Serra<sup>37</sup>, de 1996, o Governo Fernando Henrique, baseado nos primeiros documentos do PMSS, estabeleceu a estratégia de regulamentar a Constituição no sentido diferente do PLANASA que respeitava a titularidade municipal. Era o grande mercado do saneamento e sua base de apoio nos estados era muito sólida, com 23 ou 24 governadores.

---

<sup>36</sup> A administração do saneamento nas regiões metropolitanas permanece ainda sem clara resolução, embora regulamentações posteriores à decisão do STF, como a estabelecida para Salvador, sirvam como referências para as demais (OLIVEIRA FILHO, 2015).

<sup>37</sup> PLS 266/1996, do senador José Serra, PSDB-SP.

A privatização das empresas nas regiões metropolitanas e cidades conurbadas seria muito mais fácil e rápida caso a titularidade fosse dos governos estaduais (SA1)...

Na esteira da promulgação do Estatuto das Cidades e da estruturação do Ministério das Cidades no Governo Lula e, num contexto de busca de superação de um ciclo ideológico liberal no país, o Governo Federal buscou consolidar ações no sentido de dar consequência a ações relativas à política urbana, agora com um endereço institucional. O estabelecimento de um marco regulatório para o setor saneamento foi priorizado como instrumento necessário à consolidação de uma abordagem centralizada na ação do Estado como agente promotor de investimentos, executor do planejamento setorial e indutor da regulação e do controle social.

Como consequência deste esforço estruturador da política urbana no campo do saneamento, podem ser citados a promulgação da LNSB e do respectivo Decreto 7.217 de 2010 (BRASIL, 2010), que estabelecem diretrizes nacionais para o saneamento básico, a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB (Decreto 8.141 de 2013), e o incremento no montante de recursos aplicados na área por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

O PLANSAB, denotando o caráter multissetorial e transversal no âmbito da administração federal, foi aprovado por uma portaria interministerial<sup>38</sup>, a 571 de 2013, dos Ministérios das Cidades, Fazenda, Casa Civil, Saúde, Planejamento, Meio Ambiente e Integração Nacional, estabelecendo diretrizes, metas e ações para o período 2014 – 2033. Os investimentos estimados são da ordem de R\$ 508,5 bilhões, dos quais 60% em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, com recursos oriundos em sua maioria de agentes federais (59%) e o restante seria mobilizado por outros atores como governos estaduais e municipais, prestadores de serviços, iniciativa privada e organismos internacionais, dentre outros. O plano estipula a meta de alcançar em 2033, 99% de cobertura de domicílios por serviços de abastecimento de água potável<sup>39</sup>, sendo 100% na área urbana e 80% na área rural e de alcançar 92% no

---

<sup>38</sup> Instrumento estabelecido pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013 da Presidência da República (BRASIL, 2013).

<sup>39</sup> Abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna.

esgotamento sanitário<sup>40</sup>, sendo 93% na área urbana e 69% na área rural (BRASIL, 2014b, p. 147, 148 e 170).

O PLANSAB, previsto na LNSB, teve sua formulação coordenada por equipes de Universidades Federais,<sup>41</sup> que consideraram em sua elaboração, além da participação social em consultas públicas, contribuições multissetoriais e por meio do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) que reuniu representantes de diversas políticas setoriais, tendo passado pela aprovação dos Conselhos Nacional da Saúde (CNS), de Recursos Hídricos (CNRH), de Meio Ambiente (Conama) e das Cidades (ConCidades).

O PLANSAB aponta para uma abordagem totalizante, na medida em que aponta para uma gestão integrada em relação aos quatro componentes dos serviços de saneamento<sup>42</sup> e para a necessidade de promover articulações intersetoriais e interinstitucionais para implementação da Política Nacional de Saneamento Básico. Como meio para promoção de uma abordagem integradora em relação a outras políticas, o Plano propõe a instituição de uma instância interministerial para a “coordenação, articulação e integração da política federal, a partir das diretrizes do Plansab” (Op.cit, p. 177).

O Plano reforça ainda a necessidade de aperfeiçoamento institucional, no âmbito dos municípios e inclusive no plano federal e estabelece como fundamental para modernização, reorganização dos sistemas e aperfeiçoamento da gestão, as chamadas medidas estruturantes. A efetivação de medidas para aperfeiçoamento da gestão contribuiria para assegurar “a eficiência e a sustentação dos investimentos” das medidas estruturais (Op.cit, p. 158).

Eu diria que a institucionalidade vai se alterar inevitavelmente do ponto de vista dos serviços se o PLANSAB for implementado, porque ele pressupõe um grande investimento em medidas estruturantes. Eu diria até que ele vai forçar uma concertação dos entes federados (SG1).

Um aspecto que poderia dar à área de saneamento certa organicidade e que não foi objeto do Plano, diz respeito à instituição de um Sistema Nacional de Saneamento Básico e um fundo

---

<sup>40</sup> Servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

<sup>41</sup> Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal da Bahia.

<sup>42</sup> Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (LNSB).

vinculado a uma fonte perene para financiamento da política de saneamento e das ações do próprio PLANSAB. Sobre a organização na forma de sistema, o Plano se limitou a sugerir a estratégia de avaliar a criação de um subsistema de saneamento como parte de um futuro Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Ao apontar a necessidade de aperfeiçoamento institucional, inclusive no âmbito federal, de estabelecer como linha de ação fundamental o investimento em medidas “estruturantes” e indicar a abordagem intersetorial como diretriz para implementação da política, o PLANSAB propõe uma ruptura com os legados institucionais do PLANASA, ao tempo em que aponta grandes “inércia” e “resiliência” do setor. Continuidades e rupturas estavam em jogo no âmbito de uma política tradicionalmente cindida entre municipalistas e estadualistas, entre privatistas e estatistas e institucionalizada em torno de agentes poderosos como empresas estaduais, prestadores de serviços, corporações de trabalhadores e atores políticos que dela se beneficiam e que exerceram nas últimas décadas o veto político como instrumento de preservação de seus interesses (SOUSA, 2013).

### 2.2.2. Aspectos econômicos dos serviços

Um indicador relevante da magnitude das questões envolvidas nos movimentos de reforma do setor, diz respeito ao volume de recursos das transações setoriais e aqueles previstos no âmbito do planejamento recente. Um elemento importante na avaliação da dinâmica econômica dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é a sua arrecadação em receitas operacionais, que alcançou, em 2012, a cifra de R\$ 39,2 bilhões e uma movimentação financeira da ordem R\$ 83,2 bilhões, apenas nos operadores declarantes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, também em 2012 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014b).

Para que se tenha ideia dos recursos potenciais de circulação no setor, as necessidades de investimento federal foram estimadas em cerca de R\$ 304,0 bilhões em abastecimento de água e esgotamento sanitário, no período entre 2014 e 2033 (BRASIL, 2014b, p.161). São estimados no PLANSAB, investimentos totais da ordem de R\$281 bilhões aplicados em áreas urbanas e R\$23 bilhões em áreas rurais para atingir metas globais de 92% de domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários e de 99 % de

domicílios urbanos e rurais abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna (BRASIL, 2014b, p.147, 148, 161).

Caso se materializem os investimentos previstos no PLANSAB, as ações de saneamento seriam alçadas a um patamar somente comparável aos patamares aplicados pelo PLANASA<sup>43</sup> na década de 1970, em termos de percentuais do Produto Interno Bruto. Os valores médios anuais estimados nos três períodos de aplicação do PLANSAB em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, ver Tabela 2.2, correspondem a 0,36%, 0,35% e 0,31% respectivamente do Produto Interno Bruto estimado para o ano de 2014 (R\$4,85 trilhões).

Outro dado relevante sobre o setor é o número de empregos gerados<sup>44</sup>, que atingiu, para o ano de 2012, cerca de 726,6 mil postos, dos quais 209,8 mil em atividades diretas e outros 516,8 mil gerados por investimentos (SNIS 2014, p 1).

**Tabela 2.2 – Necessidades de investimentos em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, em áreas urbanas e rurais – Valores referenciados em dezembro/2012 (em milhões de reais).**

	Abastecimento de Água			Esgotamento Sanitário			Total		
	2014 2018	2014 2023	2014 2033	2014 2018	2014 2023	2014 2033	2014 2018	2014 2023	2014 2033
<b>Período</b>									
<b>Áreas urbanas</b>	31.811	68.644	114.839	45.488	85.068	166.449	77.300	153.711	281.288
<b>Áreas rurais</b>	3.127	4.814	7.310	7.040	9.668	15.443	10.166	14.482	22.753
<b>Médios anuais</b>	6.988	7.346	6.107	10.506	9.474	9.095	17.493	16.819	15.202
<b>Total</b>	34.938	73.457	122.149	52.528	94.736	181.893	87.466	168.193	304.042

Fonte: Brasil (2014b)

A Tabela 2.3 mostra indicadores financeiros de algumas das maiores empresas estaduais do país e que possuem capital nas bolsas de valores, com destaque para a Sabesp, a maior empresa de saneamento das Américas e a quarta do mundo em termos de número de clientes (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015). Tendo como referência o ano de 2013, as empresas possuíam ativos da ordem de R\$ 46,81 bilhões, receita operacional bruta de

<sup>43</sup> Bielschowsky (2002, p.29) relata investimentos em ações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário médios da ordem de 0,46% do PIB entre os anos 1975 e 1980; Abicalil (1998) aponta investimentos médios anuais na década de 70 de 0,34% do PIB e de 0,28% do PIB na década de 80.

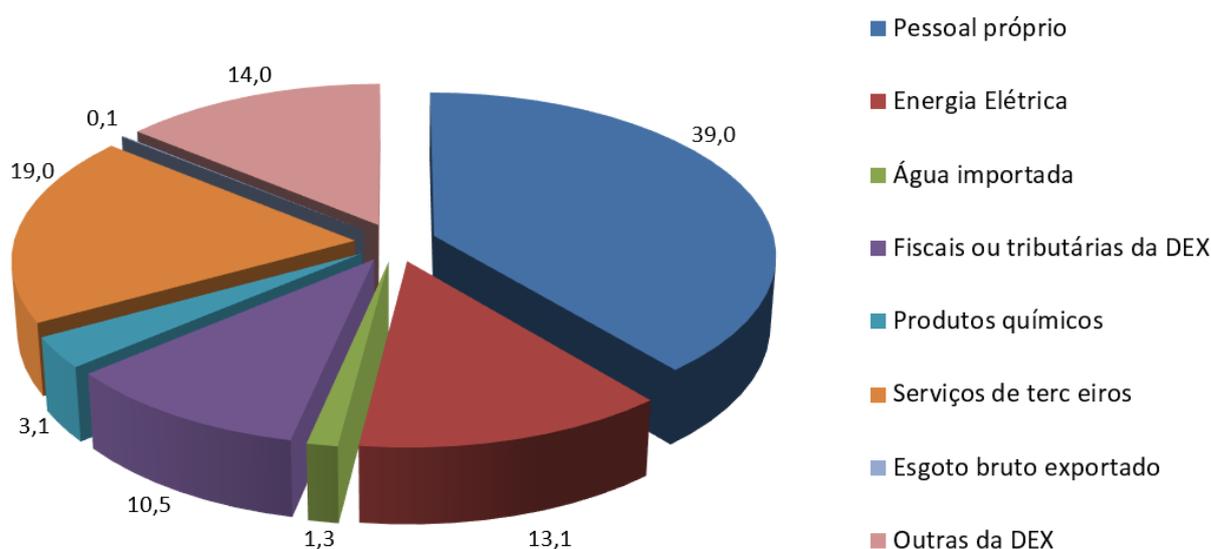
<sup>44</sup> Os valores são subestimados, uma vez que a base de dados do SNIS não compreende todos os prestadores.

R\$18,96 bilhões e lucro líquido das quatro empresas de R\$ 2,78 bilhões, dos quais parcela significativa foi distribuída aos acionistas, inclusive os governos estaduais, consolidando uma evasão de recursos do setor saneamento para privados e para outras áreas da administração pública. Gastos tributários ou fiscais também representam importante fonte de evasão de recursos do setor, representando cerca de 10,5% das despesas de exploração dos prestadores de serviços, conforme se pode verificar na Figura 2.2.

**Tabela 2.3** – Indicadores financeiros de empresas estaduais com capital nas bolsas de valores no ano de 2013 (R\$ Bilhões).

Empresa	Estado	Receita Operacional Bruta	Receita Líquida	Lucro Líquido	Ativo Total
SABESP	SP	11,98	11,32	1,92	28,27
COPASA	MG	4,06	3,01	0,42	9,46
SANEPAR	PR	2,56	2,12	0,40	6,75
CASAN	SC	0,36	0,66	0,04	2,33

Fontes: Elaboração própria. Balanços operacionais das empresas (2014).



**Figura 2.2** – Composição média das despesas de exploração dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2012.

Fonte: Ministério das Cidades (2014a).

Das despesas de exploração dos serviços de água e esgotos, cerca de R\$25,8 bilhões de reais em 2012, a maior refere-se a gastos com pessoal próprio que correspondeu a 39,0% do total, seguida das despesas com serviços de terceiros, que perfizeram 19,0% do total. Conforme se infere da Figura 2.2, custos de pessoal representam o primeiro item das despesas de exploração,

tendo na sequência despesas com energia elétrica e despesas fiscais ou tributárias (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014a).

A Tabela 2.4 mostra o gasto público na função saneamento em 2013, na casa dos R\$ 16 bilhões de reais e sua distribuição pelos diversos entes federativos, revelando a predominância do gasto no âmbito municipal, uma vez que boa parte dos recursos destinados a saneamento pela União se faz por meio de repasses aos outros entes da federação.

**Tabela 2.4 – Distribuição dos gastos públicos com saneamento no ano de 2013.**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>	<b>Consolidado</b>
Gastos com Saneamento (R\$ Bilhões)	2,953	3,132	9,914	15,999
Participação nas despesas (%)	0,153	0,782	2,642	0,591

Fonte: Tesouro Nacional (2014).

O principal agente financeiro de fomento do setor é a Caixa Econômica Federal, com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. O BNDES também atua de forma importante no financiamento, no âmbito do PAC ou com operações de mercado, tendo fechado 2014 com a aprovação de R\$ 1,9 bilhão em 13 projetos, e acumulado no período entre 2007 (criação do PAC) e 2014, contratos da ordem de R\$ 16,4 bilhões sendo R\$ 6,2 bilhões direcionados a projetos selecionados por instruções normativas do Ministério das Cidades no âmbito do PAC Saneamento (BNDES, 2015). O BNDES atua também como acionista de empresas, por meio do BNDES Participações – BNDESPAR e atuou ainda, assim como a Caixa Econômica Federal, em alguns processos de privatização.

...foram abertas linhas de crédito no BNDES e depois na Caixa muito malsucedidas porque a iniciativa privada, naquele momento, não captou muitos recursos. Construíram um dos piores desastres do saneamento e da política de privatização, que foi em Manaus (SA1).

...em Pernambuco e na Bahia você teve venda de ativos dessas empresas pela Caixa Econômica Federal como parte do processo de privatização. Em Pernambuco durou, de 1999 até 2007 a pendência jurídica e financeira do governo de Pernambuco com a Caixa. Foi até nomeado um servidor da Caixa Econômica Federal como diretor da COMPESA no processo de privatização e de antecipação de recursos de privatização (SA1).....houve um trabalho grande no sentido de estruturar o Ministério das Cidades, porque, desde o fim do BNH<sup>45</sup>, o gestor federal em saneamento no Brasil sempre foi muito frágil

<sup>45</sup> Banco Nacional de Habitação.

diante do gestor financeiro que é a Caixa Econômica. O Ministério das Cidades já tem um certo peso, pelo menos para um embate mais consistente com a Caixa Econômica (SA1)...

Os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC destinados ao saneamento provêm de três fontes principais: repasses de verbas do Orçamento Geral da União (OGU), financiamentos com recursos do FGTS e financiamento com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Adicionalmente são acrescidos recursos de contrapartida de Estados, Municípios e prestadores de serviços.

No PAC 1, que compreendeu o quadriênio 2007-2011, foram investidos em saneamento<sup>46</sup> R\$ 36 bilhões pelo Ministério das Cidades, mais R\$ 4 bilhões da Funasa e no PAC 2, foram destinados pelo Ministério das Cidades<sup>47</sup> investimentos de R\$ 41 bilhões para municípios com mais de 50 mil habitantes, regiões metropolitanas e Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) e, para municípios abaixo desse limite, a Fundação Nacional de Saúde disponibilizaria mais R\$ 4 bilhões (BRASIL, 2014a).

Muito embora seja responsável pelo “planejamento, formulação e implementação da política setorial” e promoção do acesso universal aos serviços de saneamento e de atendimento a requisitos de qualidade e regularidade, com controle social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015), o Ministério das Cidades executa orçamento com pessoal relativamente baixo se considerando o nível de relevância de sua missão institucional referente ao saneamento e a outros temas da política urbana. A Tabela 2.5 demonstra o quão desigual é o gasto com pessoal entre ministérios com interfaces setoriais com o Ministério das Cidades e o pequeno fôlego deste órgão para lidar com uma das políticas públicas mais complexas e deficientes do país.

A relativamente pequena capacidade operacional para atuar diretamente no território nacional com o seu ministério setorial limita as possibilidades de ação do Governo Federal no âmbito das políticas urbanas.

---

<sup>46</sup> Esses montantes incluem abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, saneamento integrado e resíduos sólidos.

<sup>47</sup> Em relação aos investimentos, a gestão de recursos onerosos é atribuição exclusiva do MCidades – SNSA, enquanto os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) são aplicados por diversos órgãos federais.

**Tabela 2.5 – Despesa de pessoal civil do Poder Executivo.**

Órgãos da administração	Despesa de pessoal civil do Poder Executivo (R\$ milhões correntes)					
	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Ministério das Cidades	9,30	13,80	21,30	42,70	36,00	42,10
Ministério de Minas e Energia	163,80	220,40	319,20	497,90	601,70	693,30
Ministério da Integração Nacional	301,90	329,30	446,50	660,20	751,80	778,10
Ministério do Meio Ambiente	519,30	701,40	830,60	1.078,60	1.160,40	1.379,80
Ministério da Saúde	6.403,60	6.825,30	8.480,30	11.477,70	13.836,10	15.345,40
<b>Total do Governo</b>	<b>42.269,9</b>	<b>52.245,4</b>	<b>66.454,6</b>	<b>89.149,0</b>	<b>100.277,7</b>	<b>118.486,3</b>

Fonte: Ministério do Planejamento (2015, p.44).

### 2.2.3. Alcance dos serviços e outras estatísticas

Apesar dos incrementos observados no atendimento pelos serviços de suprimento de água e esgotamento sanitário, o Brasil ainda ostenta baixos índices de coleta e tratamento de esgotos sanitários, bem como de atendimento adequado por serviços de abastecimento de água. Mesmo assim, se contarmos soluções precárias e inadequadas de abastecimento e de afastamento e destinação de esgotos, parcelas da população sem atendimento são inferiores a 10%, conforme se pode inferir da Tabela 2.6. Em termos comparativos os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário apresentam índices de atendimento residencial ainda inferiores a outros serviços básicos como coleta de lixo, da ordem de 89,4%, de iluminação elétrica 99,6% e de telefonia 92,5%, enquanto 85,0% possuem rede de água, 63,4% coleta de esgotos (IBGE, 2013)<sup>48</sup>.

**Tabela 2.6 - Atendimento e déficit por componente do saneamento básico no Brasil, 2010.**

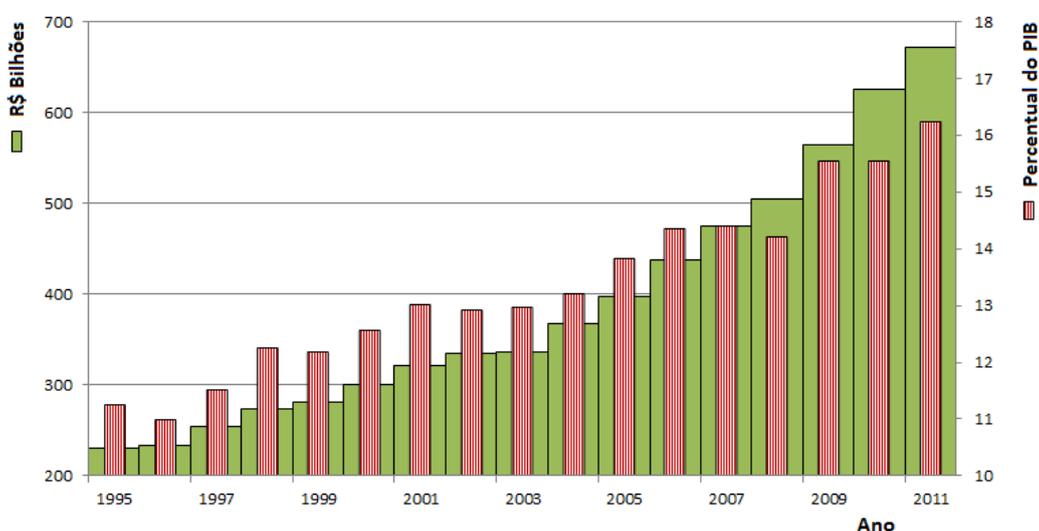
COMPONENTE	ATENDIMENTO ADEQUADO		DÉFICIT			
	(x 1.000 hab)	%	Atendimento precário		Sem atendimento	
			(x 1.000 hab)	%	(x 1.000 hab)	%
Abastecimento de água	112.497 <sup>(1)</sup>	59,4	64.160	33,9	12.810	6,8
Esgotamento sanitário	75.369 <sup>(2,3)</sup>	39,7	96.241	50,7	18.180	9,6

Fonte: Brasil (2014b, p.44).

<sup>48</sup> Os dados excluem áreas rurais da região Norte (exceto Tocantins), o que os torna superestimados.

- (1) Corresponde à população atendida com fornecimento de água potável por rede de distribuição ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, em qualquer caso sem intermitências (paralisações ou interrupções) em 2010. Uma vez que os dados sobre desconformidade da qualidade da água consumida não permitem estimar a população atingida, adicionalmente àquela que enfrenta intermitência, foi assumido que a dedução para paralisações e interrupções já abrangeria o contingente com qualidade da água insatisfatória, para todas as formas de abastecimento.
- (2) As bases de informações do IBGE adotam a categoria “rede geral de esgoto ou pluvial” e, portanto, os valores apresentados incluem o lançamento em redes de águas pluviais.
- (3) Embora, para efeito de conceituação do atendimento, as fossas sépticas tenham sido consideradas como solução adequada, para a estimativa de investimentos o número de fossas sépticas existentes não pode ser considerado integralmente aproveitável para a população a ser futuramente atendida.

O quadro sanitário nacional, ainda precário, chama mais atenção num período histórico pós-redemocratização, em que o país tem experimentado aumentos nos gastos sociais (Figura 2.3) e melhoria do acesso das populações a serviços públicos essenciais e posse de bens duráveis (Figura 2.4) e significativo decréscimo da, ainda enorme<sup>49</sup>, desigualdade social (PNUD, 2013).



**Figura 2.3** – Gasto Social do Governo Federal 1995-2011<sup>50</sup>.

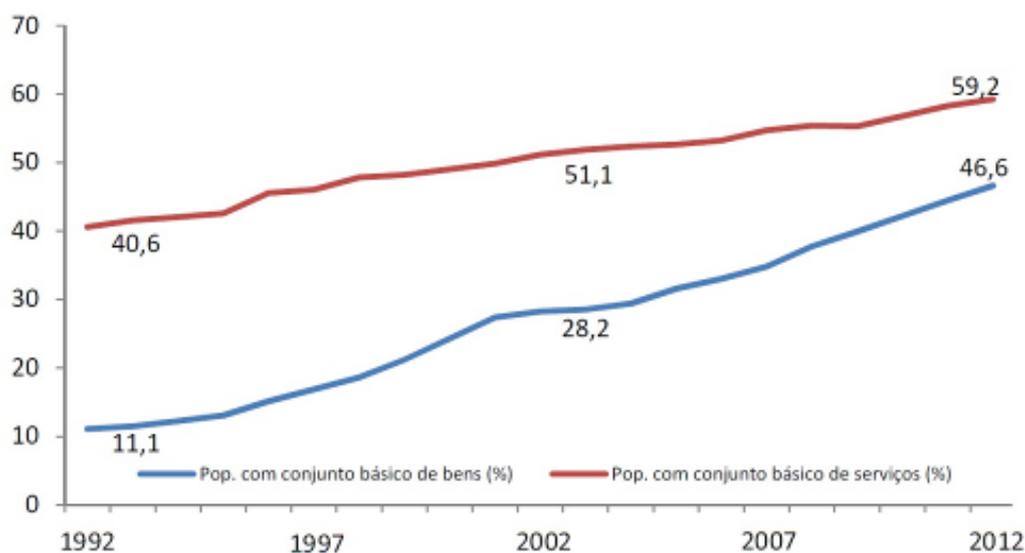
**Fonte:** IPEA (2012).

A Figura 2.4 mostra que o acesso a bens cresceu a taxas muito superiores às verificadas para o acesso a serviços públicos, especialmente de saneamento e eletricidade, o que indica uma opção governamental de fomentar o consumo para uma faixa da população historicamente excluída dos mercados.

<sup>49</sup> Não apenas o Brasil, mas o conjunto América Latina e Caribe continua sendo a região com maior desigualdade social no mundo (PNUD, 2013).

<sup>50</sup> Valores corrigidos pelo IPCA médio para 2011, e valores estimados para 2011.

Numa perspectiva histórica, percebe-se que o país vivenciou no início deste século uma experiência de ruptura com o sentido de organização social herdado do período em que a sociedade empreendia o esforço da industrialização nacional associado ao aumento das desigualdades. Verificou-se uma redução das desigualdades com elevação da participação da renda do trabalho em conjunto com a renda *per capita* dos brasileiros (IPEA, 2011).



**Figura 2.4** – Acesso simultâneo<sup>51</sup> a serviços públicos essenciais e posse de bens duráveis  
**Fonte:** IPEA (2012).

O sentido das mudanças sociais apresenta naturezas distintas entre os anos de 1960 e 2010. As décadas de 1960 e 1970 apresentam um ritmo elevado de expansão da renda per capita, da ordem de 4,6% ao ano e a participação do rendimento do trabalho na renda nacional caiu 11,7%, enquanto o grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho aumentou 21,9%<sup>52</sup>. No período subsequente, até 2003, a renda per capita e a desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho mantiveram-se estagnadas enquanto a participação do rendimento do trabalho na renda nacional reduziu-se em 23%. Entre 2004 e 2010, a expansão média da renda *per capita* foi de 3,3% ao ano, com aumento de 14,8% da participação do rendimento do

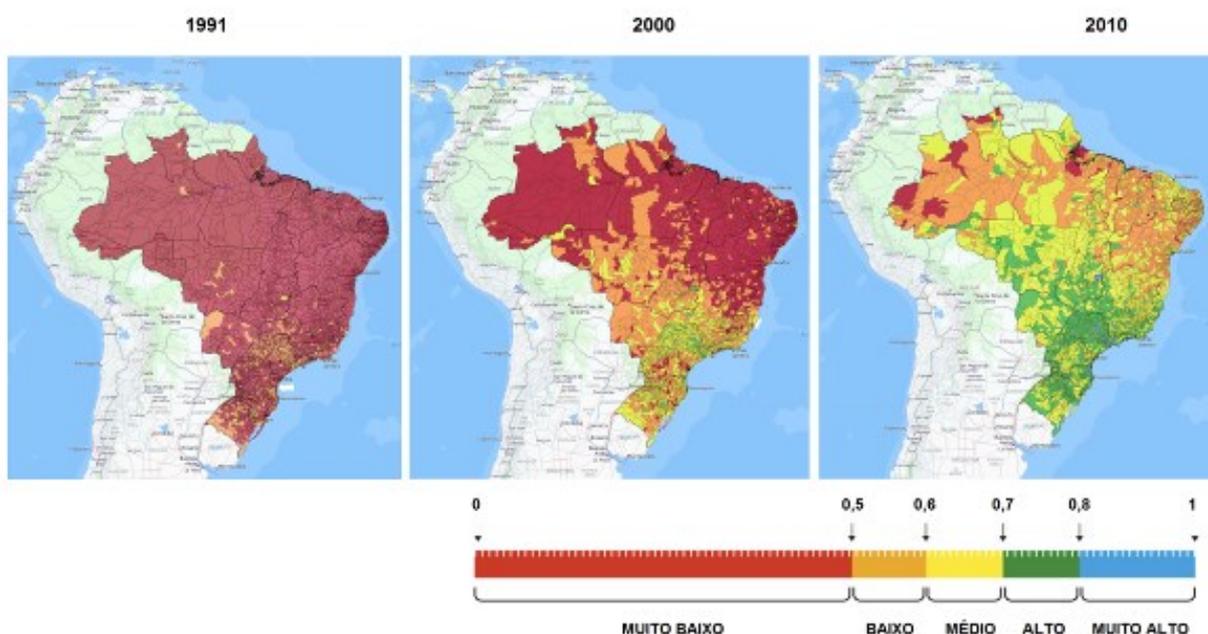
<sup>51</sup> Conjunto básico de bens: telefone, televisor, fogão, geladeira, rádio e máquina de lavar. Conjunto básico de serviços: eletricidade, coleta de lixo, esgotamento sanitário (rede geral ou fossa ligada à rede) e abastecimento de água (rede geral).

<sup>52</sup> Entre 1960 e 1980.

trabalho na renda nacional e redução da desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho da ordem de 10,7% (IPEA, 2011).

O contraste entre as duas primeiras décadas analisadas, de crescimento/estagnação com concentração da renda, e o período mais recente, de crescimento econômico com redução das desigualdades, sugere que apenas crescimento econômico não leva à distribuição de renda. Os efeitos virtuosos do recente período são atribuídos por Fagnani (2015), dentre outros fatores<sup>53</sup>, às repercussões redistributivas da proteção social instituída pela Constituição de 1988<sup>54</sup>, combinada com uma dinâmica de crescimento econômico.

O esforço orçamentário representado pelo aumento dos gastos sociais, dentre outros fatores, resultou na melhoria dos indicadores sociais, expressos pelo incremento significativo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. A Figura 2.5 ilustra a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em todo o território nacional, entre 1991 e 2010.



**Figura 2.5** – Evolução do IDHM do Brasil 1991-2010

Fonte: Adaptado de PNUD (2012).

<sup>53</sup> Consolidação democrática, organização da luta popular, existência de direitos sindicais e trabalhistas e de sistemas de proteção que ampliam a cidadania social.

<sup>54</sup> Inspirada em alguns dos valores do Welfare State.

Ao reproduzirem o caráter excludente da estrutura social brasileira (REZENDE; HELLER, 2008), os serviços de saneamento e os benefícios decorrentes são negados a considerável parcela da população brasileira, geralmente mais pobre e residente nas periferias das grandes cidades e nas áreas rurais.

O Governo Federal, com o PAC e o PLANSAB, caminha numa lógica em que, como critério de seleção dos projetos, o atendimento aos pobres tem que ser prioritário, de forma que tenta se equilibrar a distribuição dos serviços e reverter esse déficit. Mas não temos ainda uma avaliação de impacto, apesar de ser um objetivo e uma meta que usa regras (SG1).

Este diagnóstico de que as desigualdades sociais estruturais constituem importante condicionante sistêmico negativo sobre o alcance dos serviços de saneamento é enfatizado por Castro (2009)<sup>55</sup> e, de modo análogo, pela Organização Mundial da Saúde, que reconhece indicadores estruturais como renda, educação, ocupação, classe social, gênero, raça e etnicidade como determinantes da posição socioeconômica dos indivíduos que, por sua vez é fator relevante de iniquidades na área da saúde (SOLAR; IRWIN, 2010).

A melhoria recente da renda *per capita* associada à redução da distribuição de renda não resultaram em incrementos correspondentes nos níveis de cobertura por serviços de saneamento, o que pode significar a confirmação da interpretação de Fagnani (2015) relativas às repercussões redistributivas da proteção social pela Constituição de 1988, uma vez que a institucionalidade dominante no setor passou incólume pelo esforço constituinte e apenas recentemente a legislação setorial e o planejamento colocam a universalização e a equidade como valores centrais da política.

Uma crítica verificada no âmbito das entrevistas dá conta da oportunidade perdida de induzir reformas institucionais no setor com a disponibilização de recursos pelo PAC, dada a ausência de condicionalidades nesta direção e a hegemonia da lógica da geração de emprego e renda (SINGER, 2012) com a injeção de recursos na economia:

...para o gestor público que tem um mandato é mais confortável não invadir a competência do outro, “olha, eu estou fazendo a minha parte”. O PAC, por exemplo, é um programa de obras e o Governo Federal mantém essa lógica e

---

<sup>55</sup> Assinala ainda que, apesar de ser muito mais grave nos países pobres, também aflige países desenvolvidos que já atingiram maturidade na organização e a universalização dos serviços de água e esgotos

não bota investimento na melhoria da gestão, ele está dizendo claramente o seguinte, “a melhoria da gestão é uma competência que não é minha” (SG1).

Em 2007 montamos um programa de fortalecimento dos prestadores de serviços públicos junto com o BNDES, com a Caixa Econômica e com os outros ministérios interessados e fomos atropelados pela Casa Civil e pela ministra Dilma Rousseff. O negócio era dinamizar a economia através de obras. As críticas que tínhamos feito se perderam, porque a dinâmica estava na economia (SG4)...

Apenas o aumento dos recursos destinados ao setor como verificado com o Programa de Aceleração do Crescimento, sem que haja indução por parte do Governo Federal a uma maior aderência das ações sanitárias aos valores expressos na reforma pode não concorrer para a implementação das inovações institucionais propostas nos normativos recentes.

#### 2.2.4. O estatal e o privado na política de saneamento

A promulgação em 2007 da LNSB e regulamentação em 2010 do marco legal do setor pelo Decreto nº 7.217 (BRASIL, 2010), as carências de infraestrutura sanitária no país e a retomada dos investimentos governamentais tem atraído a participação da iniciativa privada no setor saneamento. Com perspectivas de ganhos financeiros<sup>56</sup>, grandes empreiteiras da construção civil<sup>57</sup> e conglomerados financeiros<sup>58</sup> se organizaram para assumir a operação de sistemas de saneamento, seja por meio de processos tradicionais de privatização<sup>59</sup>, seja por meio das chamadas parcerias público-privadas<sup>60</sup>, pela compra de ações de concessionárias ou assumindo concessões municipais.

---

<sup>56</sup> Hamilton Amadeo, presidente do Grupo Equipav, holding que controla a empresa de saneamento Aegea, estimou as taxas anuais de retorno dos investimentos no setor entre 10% e 11% ao ano. “É muito mais atraente do que a taxa de retorno dos projetos de ferrovias e rodovias” (AEGEA, 2013)

<sup>57</sup> O Grupo Galvão, por exemplo, constituiu a CAB Ambiental, o Grupo Odebrecht constituiu a companhia Odebrecht Ambiental e sua subsidiária a Foz, o Grupo Equipav constituiu a AEGEA Saneamento.

<sup>58</sup> Fundos de Investimento em Participações (FIP), como o Caixa Ambiental e fundos de pensão tem aplicado recursos na área de saneamento no país.

<sup>59</sup> Como no caso da empresa estadual Saneatins.

<sup>60</sup> O consórcio formado pelas empresas Foz e Lidermac, por exemplo, venceu a concorrência de PPP para serviços de água e esgoto em 15 municípios do Grande Recife pelo prazo de 35 anos e investimentos totais da ordem de R\$4,5 bilhões (COMPESA, 2015). Esta modalidade de investimento é defendida por representantes da indústria como alternativa de aporte de recursos ao setor de saneamento “a fim de viabilizar situações em que os atuais operadores, isoladamente, não conseguiriam atuar, e a iniciativa privada tampouco teria como custear os trabalhos por si só.” (CNI, 2011, p.14).

O próprio setor privado, em publicação da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2011), aponta algumas visões sobre os arranjos e modos de participação da iniciativa privada nas ações de saneamento, destacando em seu diagnóstico: i) as Parcerias Público-Privadas PPPs como forma de aportar recursos privados, nacionais e estrangeiros ao saneamento (p.32); ii) a superação dos mecanismos de subsídios cruzados pela focalização dos subsídios a populações mais pobres (p.45); iii) a participação do Estado como financiador e garantidor de investimentos, especialmente em serviços de esgotamento sanitário (p.41); iv) a necessidade de ampliar a participação da União nas PPPs (p.44) e de esta assumir centralidade na promoção de “progressiva articulação das instituições e dos mecanismos administrativos” para induzir governos estaduais e municipais a estabelecer aparatos regulatórios (p.13) e a implementar ações (p.41) e, vi) a contraposição entre a “eficiência operacional” da iniciativa privada de um lado e o “corporativismo, ideologia e interesses políticos e econômicos conjunturais” de outro, estes, obviamente atribuídos à gestão pública (p.44).

Note-se que a iniciativa privada não advoga, neste documento da CNI, por formas tradicionais de concessão à iniciativa privada, mas aponta para as PPPs, modalidade que propicia a transferência de recursos públicos aos entes privados, sem estabelecer compromissos mais globais e duradouros com os sistemas de saneamento e que podem ser firmados em parcelas estratégicas e, obviamente, rentáveis do negócio. Soma-se a esta modalidade a abertura acionária das companhias estaduais de água e esgotos, já levada a cabo nas principais companhias do país. Empresas estaduais com capital em bolsas de valores valem-se da condição de “estatais” para captarem recursos governamentais a baixo custo, mesmo que parcela dos resultados financeiros se destinem a particulares na forma de distribuição de dividendos. Sobre esta dicotomia assim se manifesta Oliveira (2015) a respeito da COPASA:

Atualmente a Companhia parece viver uma dicotomia muito grande, acometida por uma espécie de transtorno de dupla personalidade. Ela age como um ente público quando lhe convém, sobretudo na captação de recursos e na dispensa de concorrência para novas concessões. Em compensação, comporta-se como uma instituição privada na priorização de aspectos financeiros para o planejamento de suas ações, no pagamento de dividendos e na superação das limitações impostas pelas leis de responsabilidade fiscal e de licitações (OLIVEIRA, 2015, p.129).

O PLANASA tem uma importância muito grande porque ele é o grande responsável pela estrutura atual que a gente tem em termos de modelo de gestão, porque elegeu como agentes as companhias estaduais numa lógica de empresa pública, uma lógica empresarial. Então, as companhias estaduais de

saneamento já emergem com essa vocação empresarial que foi se ampliando com o passar do tempo (SA2).

Muito embora o debate sobre os limites da ação estatal na provisão dos serviços esteja colocado de modo permanente na agenda governamental brasileira, resta claro que o planejamento, a organização e a regulação<sup>61</sup> são atividades típicas do Estado. No âmbito federal verifica-se, para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ação preponderante do Ministério das Cidades e do Ministério da Saúde na coordenação da política nacional; no âmbito estadual a operacionalização pelas CESBs e iniciativas de regulação regional; no âmbito intermunicipal algumas iniciativas de consorciamento público para operacionalização e regulação dos serviços e no âmbito municipal, experiências de planejamento e diversos modos de operacionalização e de concessão.

Distintas visões sobre as responsabilidades do Estado na provisão dos serviços permeiam o setor e influenciaram as políticas ao longo da história, desde aquelas que enfatizam a responsabilidade do aparato governamental sobre as condições mínimas de reprodução social, até as que enfatizam suas responsabilidades na reprodução do capital em um sentido estrito, abrindo o campo de serviços de saneamento à exploração direta pela iniciativa privada. Ainda nessa perspectiva histórica, mais recentemente, preocupações ambientalistas têm pautado ações e aumentado as responsabilidades do Estado como mediador e garantidor dos interesses difusos da coletividade e como regulador de serviços ambientalmente impactantes.

É amplamente reconhecida a essencialidade dos serviços de água e esgoto, dados os impactos diretos sobre a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico de um país e, assim, são imprescindíveis em qualquer estratégia mais abrangente de desenvolvimento econômico e social, e de proteção ambiental.

O caráter de serviços de utilidade pública - SUP, cujas repercussões sobre as coletividades, impõem ao Estado o dever de atuação de modo a perseguir a universalidade, qualidade e equidade na prestação dos serviços, é aderente às racionalidades que estabelecem estes serviços

---

<sup>61</sup> No Brasil a forma dominante de regulação é a estadual, seguida da municipal, consorciada e distrital (ABAR, 2013). Algumas inovações institucionais na Inglaterra e País de Gales, por exemplo, deslocam ações públicas da abordagem governamental e centrada no Estado para padrões de inter-relações deste com mercado e sociedade, que incluem um grande número formas de organização para gerenciamento de aspectos do saneamento, incluindo alguns aspectos da regulação dos serviços (WALKER, 2014).

como direito das coletividades e responsabilidade inerente à ação do Estado (HELLER; CASTRO, 2013, p.30). A racionalidade mercadológica, por sua vez, assenta-se no discurso da melhoria da eficiência<sup>62</sup> (MEIER; HILL, 2005) e do uso de instrumentos financeiros, deixando ao Estado o papel de regulador e de “compensador”, a quem caberiam cuidados com as parcelas mais pobres<sup>63</sup>, por meio de políticas focalizadas (FAGNANI, 2011). A racionalidade pública coloca a universalidade em primeiro plano e se assenta no princípio da solidariedade social, tendo o Estado como elemento promotor dos serviços e a sociedade como partícipe do processo por meio do “controle social”.

O exercício do poder no setor saneamento resulta de complexa interação entre o aparelho do Estado, suas burocracias e instâncias decisórias, e sociedade. Remanesce em disputa nas diversas arenas de exercício de poder relacionadas ao setor saneamento o papel a ser desempenhado pelo Estado. Duas visões de Estado se confrontam a partir de atores relevantes no setor, a que atribui a ele o papel de regulador da prestação dos serviços, de financiador das ações e de subsidiador de políticas focalizadas, como propõem representantes da indústria (CNI, 2011), e o de promotor e garantidor de direitos expressos pela Lei 10.257/2001<sup>64</sup> e na Resolução A/RES/64/292, da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>65</sup>.

Conforme explicitado no PLANSAB (BRASIL, 2014b, p.107), o setor é objeto de disputa por projetos políticos confrontantes, nos quais divergem de modo marcante o papel do Estado e, conseqüentemente, os formatos das políticas públicas defendidos por atores relevantes nas arenas decisórias. De qualquer modo, a regulação da indústria de serviços de saneamento, que é um monopólio natural, é amplamente reconhecida como necessária para coibir distorções, seja pela tarifação indevida, pela má qualidade ou pela insuficiência dos serviços prestados (MADEIRA, 2010).

Mesmo no caso em que as empresas de distribuição de água e coleta de esgoto majoritariamente pertençam a instâncias governamentais como no Brasil, permanecem as razões para que haja

---

<sup>62</sup> Por uma pretensa melhor capacidade gerencial das “burocracias privadas” em comparação com as burocracias governamentais.

<sup>63</sup> A ineficiência na prestação dos serviços pelo Estado e a carência de recursos para superar os déficits acumulados foram as justificativas mais recorrentes para a privatização dos serviços de saneamento.

<sup>64</sup> Que em seu artigo 2º estabelece como diretriz da Política Urbana a garantia do direito ao saneamento.

<sup>65</sup> De julho de 2010, que reconhece o acesso à água limpa e segura e ao esgotamento sanitário adequado um direito humano.

regulação independente, uma vez que o caráter de monopólio natural<sup>66</sup> e que as intrincadas relações de interesses entre aparato governamental e os operadores públicos podem concorrer para situações em desfavor do cidadão atendido pelos serviços (GROOM; HALPERN; EHRHARDT, 2006).

...na década de 90 fui contra as agências reguladoras tecnocráticas. Defendia que as agências reguladoras fossem subordinadas a um conselho municipal. Não há uma racionalidade política, de diálogo com a sociedade, há por princípio, uma racionalidade centrada na técnica e os processos das políticas públicas são processos políticos. Ter um mecanismo de controle sobre uma política pública apenas sob a racionalidade técnica é, por princípio, inadequado e insuficiente (SA1).

O setor saneamento talvez seja um dos exemplos de como heranças de políticas passadas e conflitos entre níveis federativos e no interior do aparato estatal contribuem para a institucionalização de um sistema disfuncional e inorgânico de gestão de uma política pública. No financiamento do arranjo federativo brasileiro a União é claramente dominante na partilha das arrecadações fiscais, conforme se depreende da Tabela 2.7, arrecada cerca de 68,47% das receitas tributárias, enquanto estados 25,35% e municípios apenas 6,19%, tomando como base o ano de 2014. Esta evidente assimetria federativa coloca em xeque a capacidade financeira de municípios de organizarem adequadamente serviços locais como o de saneamento.

**Tabela 2.7 - Receita tributária por ente federativo.**

Entidade Federativa	2013			2014		
	R\$ milhões	% do PIB <sup>67</sup>	% da Arrecadação	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecadação
União	1.200.167,87	23,27	68,96	1.265.056,19	22,91	68,47
Estados	438.927,21	8,51	25,22	468.319,34	8,48	25,35
Municípios	101.324,41	1,96	5,82	114.364,17	2,07	6,19
Receita Total	1.740.419,49	33,74	100	1.847.739,70	33,47	100

Fonte: Receita Federal, 2015.

<sup>66</sup> Mesmo os argumentos das falhas de mercado, dentre os quais o do monopólio natural, são contestados pela lógica da falha de governo dos teóricos neoliberais (PALLEY, 2004).

<sup>67</sup> Produto Interno Bruto.

A União, com capacidade financeira de induzir políticas públicas nos demais entes da Federação, e a quem cabe zelar por condições mínimas de equidade de acesso a serviços básicos no território nacional<sup>68</sup>, possui diversos órgãos com competências no setor saneamento e não consegue unificar um discurso sobre o papel do Estado no setor, ou mesmo implementar programas indutores que consigam lograr ruptura com a institucionalidade estabelecida por políticas anteriores para alterar significativamente o alcance dos serviços. Suas elites burocráticas e políticas, distribuídas em órgãos diversos do aparato estatal, produzem abordagens díspares e inconciliáveis de políticas para o setor. Visões estadocêntricas e universalistas na visão do Ministério das Cidades – SNSA<sup>69</sup> e as orientadas para o mercado, tendo o Estado o papel de regulador, defendidas pela Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE / PR<sup>70</sup>, e por bancos oficiais no primeiro mandato Dilma Rouseff (2011-2014)<sup>71</sup>, por exemplo. Singer (2012, p.217) aponta a existência da estratégia governamental nas administrações do PT de mediar, equilibrar e arbitrar interesses entre capital e trabalho, atribuindo ao PMDB, que comandou a SAE entre janeiro de 2011 e março de 2013, “o papel de defender os interesses do capital”.

A ausência de unidade, ou mesmo de um discurso hegemônico sobre o tema em relação a formas, conteúdos, mecanismos, sentidos e modalidades de intervenção estatal podem ser atribuídos ainda a estratégias de composição governamental de levar para o interior da administração os conflitos da sociedade, segmentos sociais e interesses para depois mediá-los e arbitrá-los. Trata-se de estratégia de conciliação de interesses distinta, por exemplo, das gestões FHC, em que o Governo Federal estabelecia uma posição referencial sobre o tema saneamento e projetava seu poder de influenciar as decisões a outras arenas de poder, como o legislativo, para submetê-la a deliberações. As gestões Lula levavam para o âmbito governamental o conflito, o dissenso e as tensões (MARINGONI, 2015), resultando em ambiguidades que marcaram o primeiro Governo Lula, abrigo de forças defensoras do Estado

---

<sup>68</sup> Art. 196 da Constituição Federal define que 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”.

<sup>69</sup> Muito influenciada pela lógica da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental - FNSA.

<sup>70</sup> Ao tempo em que o MCidades elaborava o PLANSAB, a SAE/PR, em conjunto com a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB) e a Caixa Econômica Federal e BNDES adotavam o discurso de ampliação da participação privada para atuar na área (SAE, 2013).

<sup>71</sup> Também verificadas no primeiro mandato Lula (2003-2006) entre MCidades-SNSA e Ministério da Fazenda.

Mínimo, mantenedoras da ortodoxia econômica e também de forças contra-hegemônicas que defendiam os direitos universais (FAGNANI, 2011).

A mediação em temas polêmicos como o saneamento, que caberia ao conjunto de instituições do Estado, passou a ser operada no âmbito governamental com a conveniência do administrador que, ao tempo em que poderia exercer certo domínio sobre a arbitragem, não tomava partido prévio. Singer (2012, p.201-202) aponta, para os governos Lula, a eminência da “figura providencial do líder” com o reforço da autoridade do presidente, do “benfeitor patriarcal” que, ao tempo em que centralizava as ações de arbitragem, enfraquecia a luta de classes “tomando cuidado para que os conflitos não impliquem radicalização e mobilização”. O governo se assumia como Estado<sup>72</sup>, centro do poder político, detentor de “um conjunto de instituições que têm como objetivo administrar conflitos e tensões” inerentes às sociedades complexas (SOUZA, 2011, p.618).

A percepção de que no setor saneamento coexistem poderes concentrados e dispersos, de partes fracas e fortes do aparelho estatal e que compreendem diferentes padrões de interação Estado-sociedade, produzidos por meio de longa série de processos de reforma do Estado, incompletos e contraditórios, é compatível com a definição aplicada por Abers e Keck (2013) de *entanglement*. Situação decorrente de legados institucionalizados de movimentos de reformas prévias que resultaram em grandes redundâncias, sobreposições e confusões jurisdicionais entre instituições brasileiras, caracterizado pelas autoras como *entangled state*, ou estado emaranhado, em tradução livre. A noção explicitada pelas autoras é coerente com a explicação encabeçada por Bresser Pereira em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de que a administração pública tenha evoluído a partir dos modelos patrimonialista ao burocrático e deste ao gerencial sem que, “no entanto, qualquer um deles seja inteiramente abandonada” (BRASIL, 1995, p.14,15).

Organizações e práticas decorrentes de esforços reformistas anteriores raramente são abolidas quando novas são criadas e permanecem funcionando por meio de atores que as defendem mesmo em face de novas, estabelecidas por esforços mais recentes em movimentos pendulares como ciclos de centralização e descentralização. Resulta um legado de grande complexidade e

---

<sup>72</sup> Estado é um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território e sobre um determinado conjunto demográfico (SOUZA, 2011, p.618).

sobreposição de organizações governamentais que interagem a partir de diferentes lógicas (ABERS; KECK, 2013, p.33).

Sobrevêm deste emaranhado institucional no nível do Governo Federal<sup>73</sup>, programas de financiamento<sup>74</sup> orientados pela lógica do desenvolvimento econômico<sup>75</sup> e peças de planejamento<sup>76</sup> pouco aderentes à práxis operacional da própria União. Os conflitos federativos são observados mais nitidamente nas regiões metropolitanas em que estados e municípios disputaram a titularidade dos serviços e que alguns projetos de lei<sup>77</sup> tentaram arbitrar, especialmente nos governos Fernando Henrique Cardoso. Mesmo após decisão arbitral do Supremo Tribunal Federal<sup>78</sup>, remanescem dúvidas e interpretações conflitantes sobre o texto constitucional, apontadas como entrave para investimentos privados no setor<sup>79</sup>.

A dominância das CESBs na operacionalização dos serviços, a abordagem empresarial dos serviços, a ausência ou inoperância de aparatos na administração direta dos Estados e de cooperação entre estados e municípios na área de saneamento refletem uma clara herança do PLANASA, enquanto a relação direta entre União e Municípios para a prestação dos serviços, por meio da FUNASA, reflete ainda continuidades do modelo de cooperação inaugurado pelo Serviço Especial de Saúde Pública – SESP e seguido por seus sucessores.

...a gente precisa separar a Fundação SESP do Ministério da Saúde porque a Fundação SESP tinha até 1960, ainda vinculada com os americanos, uma relação direta com o gabinete do ministro e um nível de autonomia muito grande. Até hoje isso a gente vê reflexo deste padrão na FUNASA... O setor saúde tinha naquele momento uma ação através do Departamento Nacional de Endemias Rurais de organização e criação de sistemas nos serviços de saneamento também... a gente não deixa de ter financiamento com recurso

---

<sup>73</sup> Em 2011 havia no nível da União 15 programas com 149 ações, conduzidas por sete ministérios (BRASIL, 2014b).

<sup>74</sup> Programa de Aceleração do Crescimento.

<sup>75</sup> Dentre as externalidades dos investimentos no campo do desenvolvimento econômico, além da proteção da força de trabalho, destacam-se a geração de emprego, a agregação de valor a outras atividades (como o turismo e o setor imobiliário) e o fluxo de renda para indústrias que fazem parte da cadeia produtiva (MADEIRA, 2010).

<sup>76</sup> As inovações introduzidas pelo PLANSAB e ainda não implementadas contrastam com a práxis governamental.

<sup>77</sup> Projeto de Lei do Senado nº 266/1996 e Projeto de Lei nº 4147/2001.

<sup>78</sup> O Supremo Tribunal Federal concluiu em 2013 o julgamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade, as ADIs 1842 e 2077 ajuizadas pelo PDT e pelo PT respectivamente contra leis estaduais do Rio de Janeiro e a da Bahia.

<sup>79</sup> ...“as incertezas associadas à falta de definição dessa questão tendem a desestimular a participação do setor privado em novos contratos voltados para a expansão do sistema, dado que também cabe ao poder concedente decidir sobre a conveniência ou não da concessão de tais serviços à iniciativa privada.” (CNI, 2011, p.14).

orçamentário, mas diminui bastante com o PLANASA. Isso praticamente é extinto e só sobra a FUNASA que fica com esses recursos dentro da lógica dos SAAEs que arcavam basicamente com o custeio, pois o investimento sempre foi ligado aos recursos orçamentários na Fundação SESP (SA1).

Desafios como a universalização do atendimento pelos serviços de saneamento, estruturação de aparato regulatório estável e independente, clareamento de atribuições institucionais no nível federal, pacificação jurídica do exercício da titularidade em áreas metropolitanas e integração de ações no âmbito federativo, assim como no âmbito de políticas correlatas como a política urbana, de meio ambiente, de recursos hídricos e de saúde se impõem como parte de uma agenda civilizatória no atual estágio de desenvolvimento do país.

A estruturação de serviços públicos como parte de um esforço universalista inspirado nas experiências europeias de Estado de Bem-Estar, projeto político consubstanciado na Constituição Federal de 1988, encontra nos serviços de saneamento uma grande tarefa ainda a ser empreendida pelo Estado brasileiro. O modelo desenvolvimentista hegemônico no país na segunda metade do século passado, assim como o ciclo de hegemonia neoliberal da virada do século não incorporavam a universalização do acesso como premissa dos serviços de saneamento. O acesso ao saneamento se limitaria a camadas da população incorporadas ao esforço produtivista ou às parcelas com poder econômico para remunerar os capitais investidos nos serviços, sendo ambos socialmente excludentes por princípio em um país de desigualdades.

O direito ao saneamento e a centralidade do tema universalização<sup>80</sup> somente se impuseram no marco regulatório mais recente, a partir da Lei nº 10.257/2001 e da LNSB. Transformar o ímpeto legislativo e planificador no âmbito federal em agenda política das próximas décadas é ainda uma expectativa a se confirmar. Como frisou Dye (1972), não se deve ater o olhar apenas sobre as intenções manifestas pelos governos e governantes, mas também sobre as ações requeridas e de fato materializadas no âmbito de uma política pública.

---

<sup>80</sup> “A noção de universalidade remete à possibilidade de todos os brasileiros poderem alcançar uma ação ou serviço de que necessite, sem qualquer barreira de acessibilidade, seja legal, econômica, física ou cultural. Significa acesso igual para todos, sem qualquer discriminação ou preconceito” (BRASIL, 2014b, p.34).

## 2.3. **Um panorama do setor de recursos hídricos**

### 2.3.1. **Aspectos estruturais do setor de recursos hídricos**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu dois fundamentos bastante importantes para os desdobramentos reformistas que se seguiram no setor de recursos hídricos nacional: 1) atribuiu à União a prerrogativa de instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e 2) estabeleceu a propriedade dos recursos hídricos como bens da União e dos estados, segundo dominialidades.

Com base nestes fundamentos e num mandato generalizado de descentralização, aplicado também a outras políticas públicas como marca desta Constituição, a administração federal e alguns estados levaram a cabo a concepção e implementam de um modelo de gestão inspirado pelo modelo francês de comitês de bacia hidrográfica e pela abordagem internacionalmente hegemônica de gestão integrada de recursos hídricos - *Integrated Water Resources Management - IWRM* (CONCA, 2006).

...o modelo francês era mais ou menos único, não tinha mais outras opções. Os outros modelos, na maior parte dos países, eram fragmentados. O próprio modelo americano é um modelo que reproduz um pouco a forma da constituição e a forma de institucionalização americana (RA2).

...embora outro modelo pudesse ser bem-sucedido regionalmente no caso europeu, o modelo que assumiu maior visibilidade foi o modelo francês. Não diria que houve uma replicação completa, mas foi o modelo dos comitês de bacias, das agências de bacias e das instâncias. A engenharia institucional é do modelo francês (RA3)...

...eu coordenei uma viagem internacional à França e à Alemanha e, na França, visitamos o comitê do Sena-Normandia e agências de bacia e lá pudemos verificar o sistema francês e depois nós fomos à Alemanha para conhecer a experiência alemã, então eu acredito que, sem dúvida, a experiência francesa inspirou toda a legislação brasileira (RG1).

O modelo criado pela Lei das Águas consolida o caráter de bem de domínio público estabelecido pela Constituição de 1988, que representa certo obstáculo à sua mercantilização e expressa alguns princípios fundamentais que norteiam e delimitam a política, dentre os quais cabe destacar: 1) a água tem reconhecido seu valor econômico, 2) o uso múltiplo das águas como diretriz para a gestão, 3) a bacia hidrográfica como território para implementação da política e 4) a descentralização e a participação do poder público, dos usuários e das

comunidades. Integração, descentralização, participação, dupla dominialidade (União e estados) e caráter público do bem são aspectos marcantes e fundamentais do arcabouço legal estabelecido pela lei.

A Lei das Águas instituiu um sistema em disputa, estava em linha com um anseio social por ampliação e democratização das políticas públicas, expresso pela Constituição de 1988, mas foi promulgada já num contexto de fragilização do Estado e de liberalização econômica com hegemonia no âmbito nacional e internacional de forças políticas alinhadas. A promulgação de leis estaduais<sup>81</sup> de água e a estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SINGREH com comitês de bacias hidrográficas, agências, conselhos de recursos hídricos estaduais e nacional estabeleceram uma complexa institucionalidade multinível do ponto de vista da federação, multissetorial do ponto de vista dos usos e com a participação de diferentes segmentos nas instâncias deliberativas como usuários, sociedade civil e governos.

Novas legislações, normas formais, instâncias decisórias incipientes e um rearranjo gerencialista nos aparatos governamentais federal e estaduais constituíam um cenário em que a ideia da criação de um ente coordenador do Sistema e implementador da política não tardaria. Em 1999 um grupo de consultores<sup>82</sup> do Banco Mundial foi instado a discutir, por solicitação do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, as experiências internacionais sobre governança da água. A gestão da água havia se convertido em questão global, com a atuação de instituições multilaterais para incrementar a participação do setor privado na provisão de serviços relacionados à água. A criação de uma agência reguladora que desse ao tema relevância institucional dentro do aparato governamental foi recomendada. Era a “onda do momento na modernização do serviço público brasileiro<sup>83</sup>” (KELMAN, 2009, p.28) e possibilitaria a regulação do uso da água além da implementação da política nacional.

...O Fernando Henrique tinha uma visão associada ao saneamento e aí... pediu para que o Banco Mundial levantasse as experiências bem-sucedidas no

---

<sup>81</sup> O Brasil adotou novas leis em todos os estados, sendo a primeira delas a de São Paulo, promulgada em 1991. A lei nacional somente foi aprovada em 1997, quando muitos estados já haviam aprovado as suas.

<sup>82</sup> Três dos quais se tornaram diretores da Agência Nacional de Águas. Outro futuro diretor e um ex-Secretário de Recursos Hídricos do MMA, também foram indicados ao governo por representante do Banco Mundial (KELMAN, 2009, p.28, 32).

<sup>83</sup> A “onda” estava em consonância com as pressões políticas internacionais e de órgãos multilaterais como Banco Mundial e FMI para redução das estruturas governamentais, estado regulador e descentralização da autoridade (GOLDMAN, 2007; MEIER e HILL, 2005).

mundo na gestão dos rios. “Como a gente administra as águas do país? Quais são as experiências...? O Banco Mundial trabalha em vários países, o que vocês nos recomendam?” O Nankani<sup>84</sup> foi pego de surpresa, e encarregou o Gabriel Azevedo, que era funcionário do banco, de montar um grupo pra pensar a respeito e aí que nasceu a ANA (RG2)...

...existe uma anedota aí que é a história que a ANA foi resultado de um grande engano... na verdade o Fernando Henrique Cardoso queria organizar a questão de saneamento no Brasil, abastecimento público de água e esgotamento também. Conversando com o Tasso Jereissati, então governador no Ceará: “tem um consultor muito bom do Banco Mundial, brasileiro...” que era o Jerson Kelman. E ele foi falar com o presidente. ...o Fernando Henrique<sup>85</sup> estava querendo era tratar do sistema de saneamento, como ele falou em sistema de água, ficou aquela conversa de surdos (RA5)...

O arranjo foi sancionado e a Agência Nacional de Águas - ANA foi criada em 2000 na perspectiva discursiva então hegemônica de uma maior autonomia em relação à administração direta e ao jogo político partidário. Seu *status* de agência reguladora permitiria uma abordagem tecnocentrada das questões hídricas, compatível com o discurso de modernização, de eficiência e de excelência no serviço público. Foi alocada no Ministério do Meio Ambiente sob a justificativa de que este seria um ministério sem interesse setorial e, portanto, isento de conflito de interesses. Seria um contraponto ao período anterior em que o órgão dedicado à gestão do recurso hídrico estava subordinado ao Ministério de Minas e Energia, com clara orientação desenvolvimentista e amplamente sintonizado com o setor elétrico.

A Agência representaria, ao mesmo tempo, impulsos antagônicos no processo de reforma do setor: descentralizador, ao ter a missão de dirigir a criação e consolidação dos comitês de bacia, e centralizador, na medida em que incorporava o papel de agente central no nível nacional, ligado à administração federal e com papel de protagonismo na implementação da política. As negociações para aprovação das Leis 9.433/1997, que instituiu a política e 9.984/2000, que criou a ANA, foram intensas e explicitaram um dissenso caracterizado por Ravena (2012) como um tensionamento entre a descentralização de um lado, com a instituição de Comitês, Agências de Bacia e Conselhos pela lei de 1997 e, de outro, com uma reação centrada na burocracia estatal com conveniência governamental<sup>86</sup>, a fim de manter espaços de influência após décadas

---

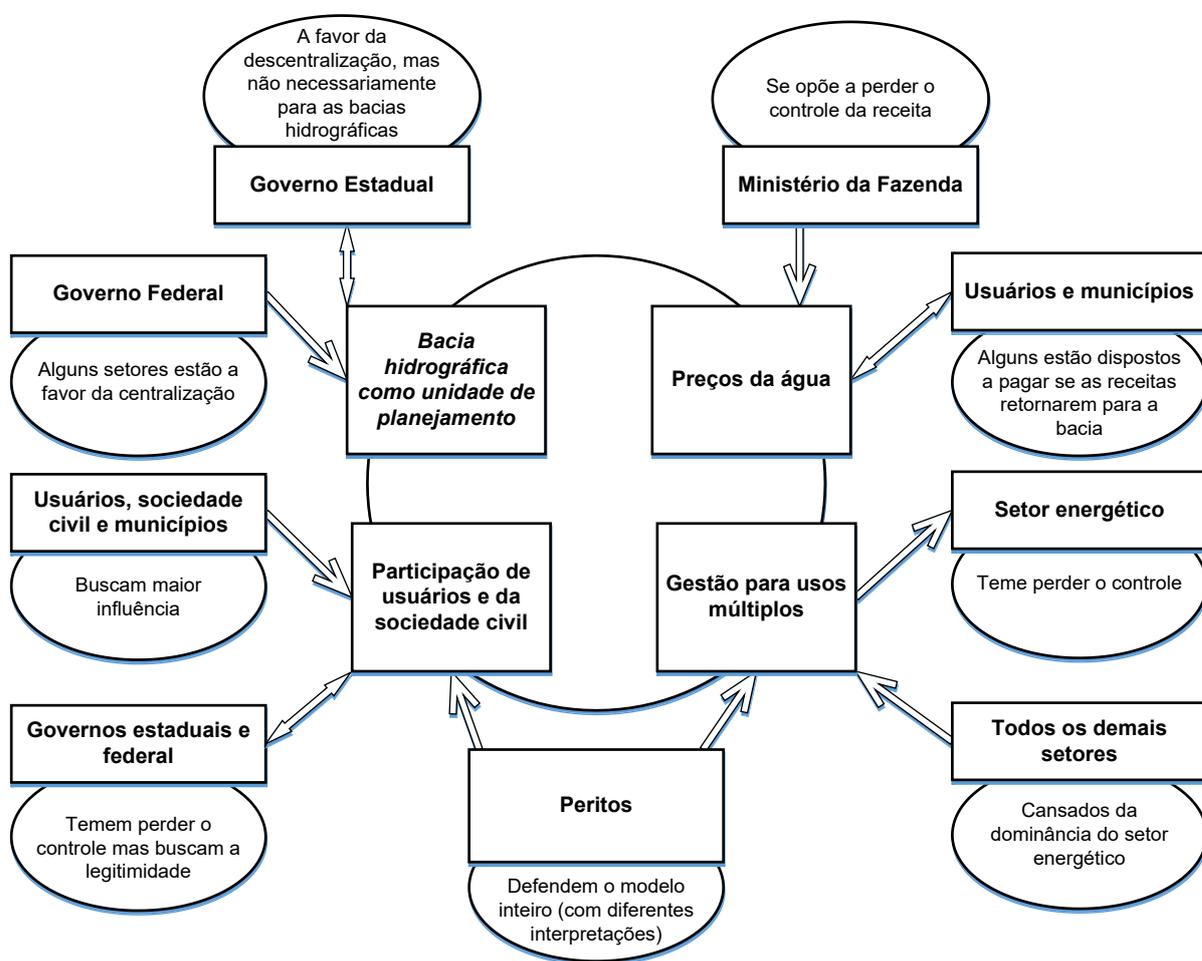
<sup>84</sup> Gobind Nankani, Diretor para o Brasil do Banco Mundial à época.

<sup>85</sup> O Instituto Fernando Henrique Cardoso foi consultado sobre esta versão em 01/04/2016, sem que houvesse manifestação até a data da defesa.

<sup>86</sup> Especialmente a partir do Ministério de Minas e Energia.

de hegemonia. Após ferrenha oposição do *status quo*, o resultado do embate foi, segundo Abers e Keck (2013), a promulgação de leis com amplos princípios e instrumentos legais insuficientes.

Abers e Keck (2013) condensaram na Figura 2.6 as posições dos principais atores nas negociações da política nacional de recursos hídricos em relação aos aspectos centrais destacados. O deslocamento das responsabilidades sobre o setor de irrigação do Ministério do Interior para o Ministério do Meio Ambiente teria, segundo as autoras, sido determinante para viabilizar uma aliança com ambientalistas e propiciar a relocação do gerenciamento da água para uma instância desconectada de interesses setoriais específicos, notadamente do setor elétrico.



**Figura 2.6** – Posições dos principais atores nas negociações da Lei das Águas.

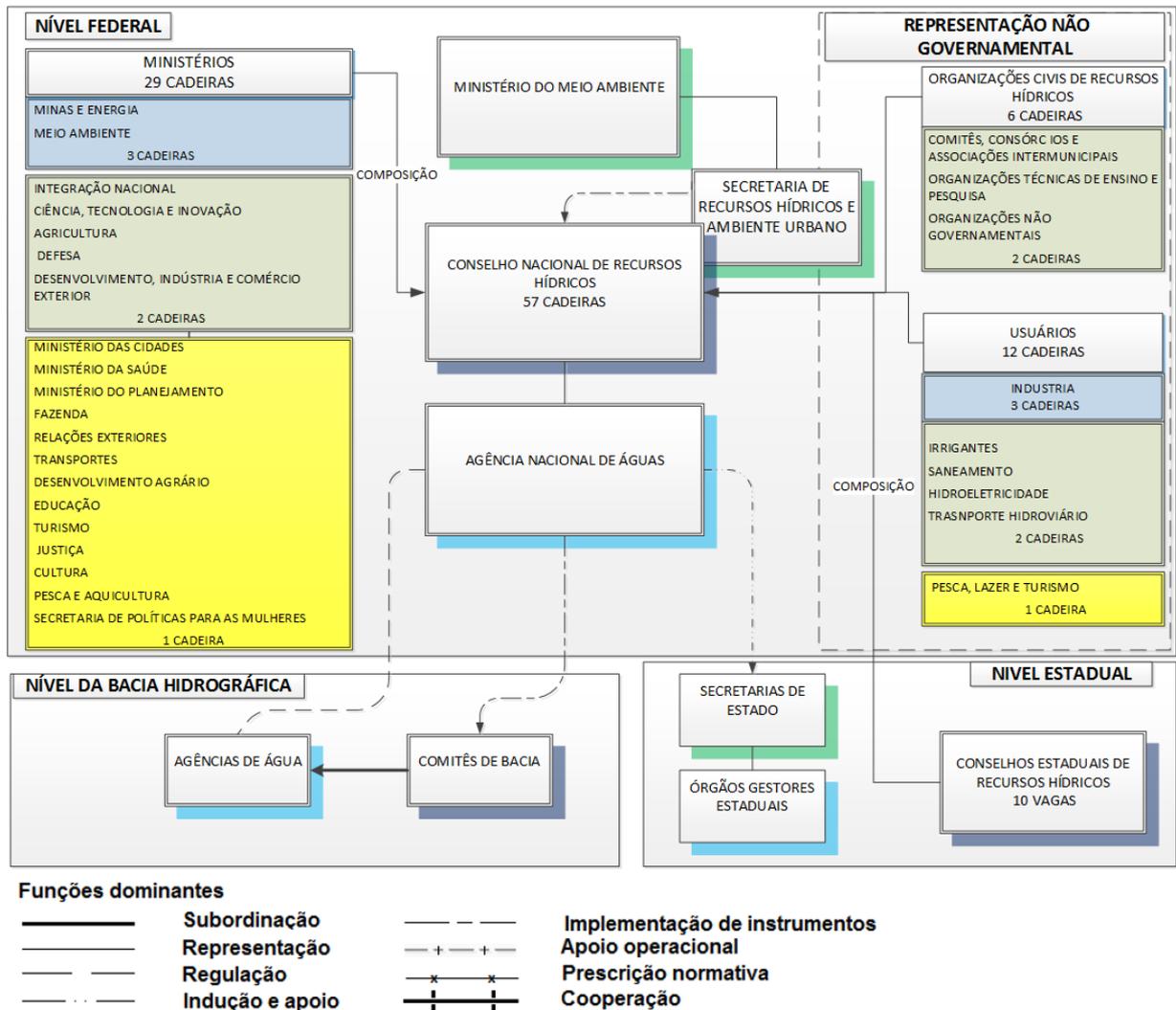
Fonte: Abers e Keck (2013, p.77).

Atores expressivos na reforma convergem para o princípio da descentralização, notadamente os usuários, a sociedade civil e municipalidades em busca de participação nas arenas decisórias no âmbito das bacias hidrográficas. Estados e outros setores da economia também convergem neste princípio na medida em que a descentralização favoreceria o papel dos estados, que já estavam constituindo seus sistemas próprios desde o início da década de 1990, e ainda na medida em que a ação do Governo Federal esteve historicamente atrelada à dominância do setor elétrico, cuja hegemonia se buscava quebrar a fim de promover o uso múltiplo da água.

A ANA, muito embora tenha sido concebida a partir de motivações executivas, se consolidou como ambivalente porque é também uma agência de regulação do uso da água. A combinação de entidade de excelência técnica com atribuições de agente regulador e implementador da política, postada no nível federal, possibilitaria uma inserção nacional e presença relevante nas diversas instâncias de operacionalização da política.

A Figura 2.7 apresenta uma representação esquemática dos principais órgãos do SINGREH e suas principais relações funcionais. No nível federal o órgão consultivo e deliberativo máximo da Política Nacional de Recursos Hídricos é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH. É assessorado pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - SRHU/MMA, que atua como sua secretaria executiva. O CNRH é composto por 57 cadeiras, sendo 29 reservadas a ministérios, 12 representantes de usuários, 6 representantes de organizações civis e 10 representantes de Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Note-se aqui a dominância da representação do Governo Federal que possui maioria absoluta das cadeiras. Dentro da representação da União ocupam espaço privilegiado os ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia com três cadeiras cada. O Ministério das Cidades possui apenas um representante no colegiado. Dentre os usuários, o segmento contemplado com mais cadeiras é a indústria. A composição do CNRH indica um inequívoco caráter Estatal e, dentro dele, representações de atores estatais que protagonizaram a gestão, o setor elétrico representado pelo Ministério de Minas e Energia desde o Código de Águas e o Ministério do Meio Ambiente como ator emergente a partir da reforma da Política de Recursos Hídricos. Dentre os usuários a indústria também possui representação superior a outros setores como saneamento e irrigação e representa ainda um legado de centralidade política que caracterizou a atuação do Estado desenvolvimentista brasileiro.

O CNRH é o *locus* de articulação multisetorial e congrega os principais atores da gestão de recursos hídricos do país, tendo como referências normativas a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Plano Nacional de Recursos Hídricos. É a instância normatizadora do SINGREH e aprova a criação de Comitês de Bacia<sup>87</sup> e de Agências de Água, a instituição de mecanismos e valores de cobrança e a delegação de funções de agência a entidades delegatárias.



**Figura 2.7** – Arranjo institucional brasileiro para a gestão de recursos hídricos.  
Fonte: Elaborada pelo autor.

Dentre outras atribuições do CNRH, destaca-se a de promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários.

<sup>87</sup> Em bacias com cursos d'água de domínio da União.

A conexão do planejamento de recursos hídricos, segundo o estabelecido deve se dar tanto na dimensão vertical e federativa em relação aos planejamentos estaduais e ainda na dimensão horizontal com os planejamentos setoriais. Induz à interpretação de que o Conselho seja o local de pactuação multisetorial, intergovernamental e ainda intragovernamental, uma vez que o planejamento setorial de vários setores usuários se dá no âmbito governamental, como é o caso da irrigação e do saneamento. Tal atribuição confere ao Ministério do Meio Ambiente um papel central na interação da política de recursos hídricos com outras políticas públicas.

O Ministério do Meio Ambiente abriga e operacionaliza a estrutura administrativa relativa à gestão no nível da União. A ele estão administrativamente ligadas a ANA e a SRHU e é de sua responsabilidade o exercício da presidência do CNRH.

A SRHU foi criada em 1995 com nome de Secretaria de Recursos Hídricos – SRH. Parte da estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foi instituída pela Medida Provisória 813 de 1995, convertida na Lei 9.649, de 27 de maio de 1998 (BRASIL, 1998), com a função de formular a Política Nacional dos Recursos Hídricos, bem como acompanhar e monitorar sua implementação.

Com o Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007 (BRASIL, 2007b), a SRH passou a denominar-se Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, e acresceu às suas competências, propor políticas, planos e normas e definir estratégias nos temas relacionados com: a gestão integrada do uso múltiplo sustentável dos recursos hídricos; a gestão de águas transfronteiriças; a gestão de recursos hídricos em fóruns internacionais; a implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; o saneamento e revitalização de bacias hidrográficas; a política ambiental urbana; a gestão ambiental urbana; o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos locais e regionais de planejamento e gestão que incorporem a variável ambiental; a avaliação e a mitigação de vulnerabilidades e fragilidades ambientais em áreas urbanas; o controle e mitigação da poluição em áreas urbanas; e a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. Compete ainda acompanhar a implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, monitorar o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; apoiar a constituição de Comitês de Bacia, acompanhar contratos de gestão celebrados entre o MMA e a ANA, além de exercer a função de secretaria-executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Contrasta com as estratégicas competências atribuídas à SRHU, o processo de esvaziamento que sofre desde a criação da ANA e a perda de atribuições relativas à irrigação para o Ministério da Agricultura. O contencioso com a ANA ilustra um clássico padrão brasileiro de estabelecimento de novos órgãos paralelos aos preexistentes (ABERS; KECK, 2013, p.88) e com curvas divergentes em relação à capacidade operacional.

...esse protagonismo no SINGREH deveria ser do Ministério do Meio Ambiente mais do que da ANA. ...a sequência de ministros do meio ambiente foi desastrosa para a área de recursos hídricos. Houve um contínuo esvaziamento do grupo formulador de políticas do ministério na área de águas. A Secretaria foi totalmente esvaziada... perdeu o status de secretaria, virou departamento, depois a agenda de resíduos sólidos ficou muito mais importante... quando a ministra vai para uma reunião, fala 5 minutos e vai embora, não dá valor para aquele fórum (RG4)...

A Agência Nacional de Águas funciona como autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e tem atribuições de outorgar e fiscalizar os usos da água e também de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>88</sup> e coordenar o SINGREH. Derivam dessas atribuições os encargos pela implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos. Desempenha ações de regulação e apoio à gestão no âmbito das bacias hidrográficas, estimula a organização e estruturação da gestão no nível dos estados, faz o monitoramento de rios e reservatórios<sup>89</sup>, apoia o planejamento dos recursos hídricos no âmbito das bacias, além de desenvolver programas e projetos finalísticos. Cumpre, conforme já observado, um papel ambivalente, de regulador<sup>90</sup> e executor e possui em seus quadros 292 servidores ativos, sendo 199 Especialistas em Recursos Hídricos, 26 especialistas em geoprocessamento, 47 Analistas Administrativos e 20 técnicos administrativos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015, p.102).

O CNRH exerce sobre a ANA o papel normatizador e direcionador a ele atribuído pela legislação, assim como aprova e estabelece as condições de implementação do Plano Nacional

---

<sup>88</sup> Dentre as atividades derivadas da implementação da política está o estímulo à criação dos comitês de bacias hidrográficas em bacias de rios da União e outras competências descritas no artigo 4º da Lei 9.984 de 2000.

<sup>89</sup> Produz e organiza dados que disponibiliza por meio do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH.

<sup>90</sup> Como órgão regulador a ANA define condições de operação de reservatórios para garantir os usos múltiplos, avalia a sustentabilidade de obras hídricas com participação de recursos federais, operacionaliza, repassa às entidades delegatárias e acompanha as condições de aplicação dos recursos da cobrança, outorga e fiscaliza recursos hídricos de domínio da União. Regula ainda serviços de irrigação em regime de concessão e de adução de água bruta em corpos d'água da União e fiscaliza a segurança das barragens por ela outorgadas (ANA, 2015).

de Recursos Hídricos além de requerer apoio técnico para temas diversos tratados pelas suas instâncias. As secretarias estaduais responsáveis pela gestão dos recursos hídricos têm sido objeto de programa<sup>91</sup> de indução e apoio à estruturação dos sistemas estaduais de gestão de recursos hídricos com recursos orçamentários e apoio técnico da ANA.

Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos – CERHs são órgãos correspondentes ao CNRH no âmbito estadual e, assim, têm a função de formular a Política de Recursos Hídricos no âmbito da respectiva unidade federativa. Prescrevem aos órgãos gestores estaduais as respectivas políticas e deles recebem apoio operacional e técnico. Os Órgãos Gestores de Recursos Hídricos estaduais – OGRHs possuem competência para outorgar e fiscalizar o uso dos recursos hídricos em rios de domínio dos estados e de implementar os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos e estabelecem com a ANA relações de cooperação.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs são órgãos colegiados, instituídos em bacias de rios de domínio da União por ato da presidência da República. Derivam do propósito de descentralização e de incorporação de atores sociais na gestão, inspirados no modelo francês. Possuem atribuições relativas à implementação dos instrumentos de gestão e ao arbitramento de conflitos relacionados aos recursos hídricos. É o denominado “parlamento das águas”, se constituindo em locus para a interação entre as diferentes representações e pactuação das condições de implementação da política no território. É ainda o único local de representação das municipalidades, antes da federação excluídos de maior protagonismo no contexto institucional da Política. Os CBHs recebem da ANA e dos OGRHs estaduais apoio desde o processo de mobilização para sua constituição até a implementação dos instrumentos de gestão. A partir da promulgação da Lei das Águas houve incremento considerável no número de CBHs instalados em domínios estaduais, passando de 29 em 1997 para 199 em 2014, e também interestaduais, passando de apenas 1 em 1997 para 10 em 2012, correspondendo a uma área de aproximadamente 30% do território nacional (ANA, 2015c). A Figura 2.8 sintetiza a matriz institucional do SINGREH a partir dos territórios de implementação e das funções dominantes dos diversos entes.

---

<sup>91</sup> O Progestão alcança todas as secretarias estaduais e do DF e é implementado no âmbito do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, firmado em dezembro de 2011.

As Agências de Água<sup>92</sup> exercem papel de instâncias técnicas e executivas que apoiam os CBHs como secretaria-executiva, elaboram estudos, fazem a gestão dos sistemas de informações e operacionalizam os programas e projetos constantes nos respectivos planos de bacia. A atribuição de elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação dos CBHs geralmente é exercida pelos OGRHs ou pela ANA a depender da dominialidade dos recursos hídricos. A relação estabelecida entre os órgãos gestores e as Agências de Água se dá por meio de contratos de gestão, bem aos moldes do *New Public Management*, que preconiza que agências governamentais (OGRHs e ANA) atuem mais por meio da administração de contratos do que pela estruturação e contratação de pessoas para prestar serviços (MEIER e HILL, 2005).

ÂMBITO	FORMULAÇÃO E DELIBERAÇÃO SOBRE POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS	FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	APOIO AOS COLEGIADOS	APOIO TÉCNICO (T) E REGULÇÃO (R)
NACIONAL	Conselho Nacional	MMA	SRHU e ANA	ANA (T e R)
ESTADUAL	Conselhos Estaduais	Secretarias de Estado	Órgãos Gestores Estaduais	Órgãos Gestores Estaduais (T e R)
BACIA	Comitês de Bacia		Secretarias Executivas ou Agências de Água	Agências de Água (T)

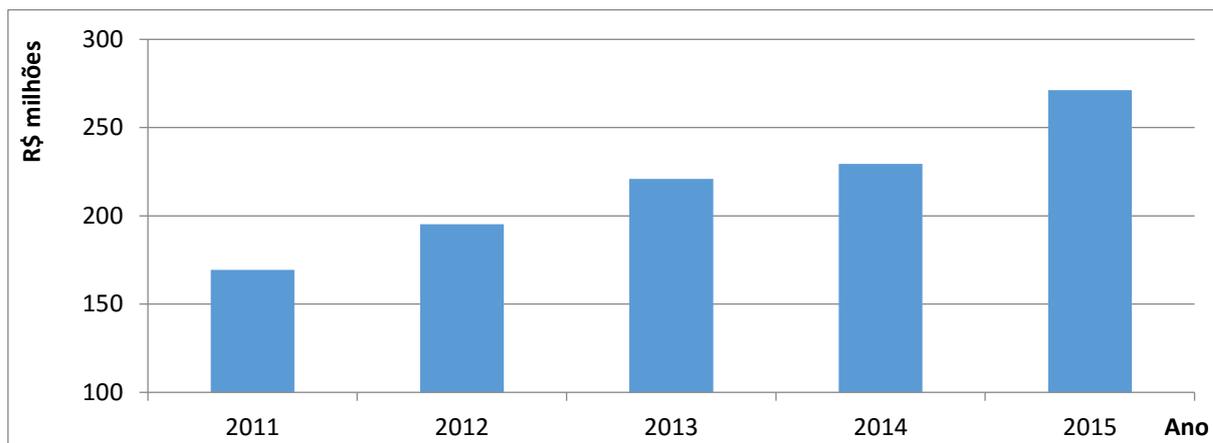
**Figura 2.8** – Matriz institucional brasileira para a gestão de recursos hídricos.  
Fonte: ANA (2011).

### 2.3.2. Aspectos econômicos do setor de recursos hídricos

A Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos - CFURH foi instituída pela Constituição Federal de 1988 e se constitui de um percentual de 6,75% do valor auferido pela geração hidrelétrica que as concessionárias pagam pela utilização de recursos hídricos. Um percentual de 0,75 % do valor da energia produzida é destinado ao Ministério do Meio Ambiente para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, se constituindo em fonte orçamentária

<sup>92</sup> Ou delegatárias de suas funções.

principal da ANA (ver evolução da dotação orçamentária da ANA na Figura 2.9). Um montante de 5,4% é rateado igualmente por municípios e estados e os 0,6% restantes distribuídos entre o



**Figura 2.9** – Dotação orçamentária da ANA.

Fonte: ANA (2015a).

Ministério de Meio Ambiente, o Ministério de Minas e Energia e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, gerido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia<sup>93</sup>. Em 2012 e 2013 o valor arrecadado com a CFURH foi da ordem de R\$ 1,727 bilhão e 1,591 bilhão respectivamente (ANEEL, 2015), que resultaria em aproximadamente R\$192 milhões e R\$177 milhões respectivamente para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme estabelece a Lei das Águas.

Em 2014, a CFURH totalizou R\$185,53 milhões, o que contribuiu para que o total acumulado desde o início de sua cobrança até o ano de 2014 um montante de R\$1,827 bilhões destinados à implementação da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, um valor médio de aproximadamente R\$130,5 milhões por ano.

A outra fonte relevante de receita para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é a Cobrança pelo uso de recursos hídricos, instrumento econômico-financeiro instituído com o objetivo de reconhecer a água como bem econômico, dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos

<sup>93</sup> Estados, Municípios, MMA, MME e MCT rateiam ainda os Royalties da Usina de Itaipu, que em 2013 totalizaram R\$ 553,7 milhões.

financeiros para o financiamento das ações dos planos de recursos hídricos. Como se pode notar são ambiciosas as pretensões atreladas ao equivalente brasileiro da *redevance* francesa, a racionalização do uso da água e o financiamento dos planos de bacia se constituem elementos centrais da política de recursos hídricos. O instrumento explora mecanismos conhecidos como *poluidor-pagador* e *usuário pagador*, bem assentados na literatura especializada no tema da gestão ambiental e amplamente experimentados no modelo francês de governança das águas.

A Tabela 2.8 condensa informações sobre os montantes arrecadados com a Cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União (Cobranças interestaduais) e também em rios de domínio dos estados. Um montante anual da ordem de R\$237,4 milhões não é suficiente para os investimentos de vulto requeridos para a implementação dos planos de bacia ou mesmo para estimular a racionalização do uso da água no país.

**Tabela 2.8 – Receitas pela Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos.**

<b>Cobrança em Bacias Hidrográficas</b>			
<b>Cobranças Implementadas</b>	<b>Início</b>	<b>Arrecadado em 2014</b>	<b>Arrecadado até 2014</b>
<b>Cobranças Interestaduais</b>			
Paraíba do Sul	mar/03	11.585.394	119.787.544
Paraíba do Sul (Transposição PBS/Guandu) <sup>1</sup>	jan/07	1.243.162	14.164.943
Piracicaba, Capivari, Jundiá (PCJ)	jan/06	17.130.429	144.113.297
São Francisco	jul/10	23.068.788	94.542.627
Doce	nov/11	9.751.065	19.694.821
<b>Total</b>		<b>62.778.839</b>	<b>392.303.232</b>
<b>Cobranças Estaduais</b>			
Ceará	nov/96	76.818.211	483.730.869
Rio de Janeiro	jan/04	15.129.743	161.854.293
São Paulo	jan/07	51.567.666	222.355.620
Minas Gerais	mar/10	30.055.748	103.231.879
Paraná	set/13	2.292.072	3.237.444
<b>Total</b>		<b>175.863.440</b>	<b>974.410.105</b>
<b>COBRANÇA TOTAL NO PAÍS<sup>1</sup></b>		<b>237.399.117</b>	<b>1.352.548.394</b>

Fonte: ANA (2015b).

1- Para não haver dupla contagem, desconsiderou-se nesta soma a transposição PBS/Guandu, contabilizada no Rio de Janeiro.

Se considerarmos o conjunto destas fontes, a CFURH e a Cobrança, tendo como referência o ano de 2014 têm-se um montante de R\$422,9 milhões para custear os órgãos do Sistema e fazer frente às despesas de implantação dos planos de bacia, o que, de alguma maneira representa um malogro das grandes expectativas iniciais do Sistema. Um exemplo da frustração de Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG 76

expectativas em relação à arrecadação com origem na Cobrança, a Cooperação franco-brasileira para gestão integrada das bacias hidrográficas produziu no início da década de 1990 o *Projeto Rio Doce* e elaborou o Plano Diretor para a bacia, orçado em US\$ 2,20 bilhões com execução prevista para 17 anos (HAIZE; POGGIOLI, 1994), enquanto o Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Doce – PIRH-DOCE (CBH DOCE, 2014), concluído em junho 2010, previa um orçamento de R\$1,34 bilhões, equivalente a US\$0,75 bilhões<sup>94</sup> e execução em 10 anos. No primeiro implicaria em gastos da ordem de US\$129,4 milhões/ano e o segundo em US\$75,1 milhões/ano ou, a cotação atual<sup>95</sup>, a R\$528,0 milhões e R\$306,4 milhões por ano respectivamente.

A arrecadação com a Cobrança pelo uso da água na bacia do rio Doce no exercício de 2014 foi da ordem de R\$26,5 milhões de reais, nas dominialidades de Minas Gerais e da União (CBH DOCE, 2015). Este montante corresponde 5,02% e 8,65% dos valores anuais requeridos para implementação do Plano Diretor e do PIRH respectivamente e, se retirarmos os valores destinados ao custeio da entidade delegatária de funções de agência de água, estes percentuais caem para 4,64% e 8,00%, disponíveis para ações previstas nos planos.

Em outras bacias com grande relevância econômica no país, como a do Paraíba do Sul, do Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), e do São Francisco, a cobrança em águas de domínio da União perfaz um somatório pouco superior a R\$50 milhões por ano, o que torna fácil constatar a frustração de recursos oriundos do instrumento da cobrança e o modo isso como coloca em xeque a efetividade de outro instrumento, o Plano de Bacia. Pode comprometer, no longo prazo, a capacidade do SINGREH de se legitimar enquanto estrutura executiva capaz de investir os recursos necessários à reversão do quadro de degradação ambiental nas bacias hidrográficas, inclusive com ações de monta no setor saneamento, como foi originalmente concebida.

No PIRH-DOCE, os dois principais programas relacionados a saneamento, o Programa de Saneamento da Bacia e o Programa de Universalização do Saneamento representam 81,7% do orçamento total, cerca de R\$1,1 bilhões em valores de junho de 2010. O IBIO, Instituto Bioatlântica, entidade delegatária das funções de agência de águas dos comitês da bacia do rio Doce, investiu cerca de R\$20 milhões na elaboração de planos de saneamento para 156

---

<sup>94</sup> Cotação de 06/2010 a R\$1,791 por dólar.

<sup>95</sup> Cotação de 01/2016 a R\$4,080 por dólar.

municípios (CBH-DOCE, 2016). O conjunto dos planos municipais elaborados indicou a necessidade de investimentos da ordem de R\$8,7 bilhões para os próximos 20 anos em ações de abastecimento de água (R\$1,8 bi), esgotamento sanitário (R\$2,9 bi), resíduos sólidos (R\$0,9 bi), drenagem urbana (R\$2,8 bi), investimento institucional (R\$0,3 bi).

Esta ação da entidade delegatária revela, inicialmente, a disposição do comitê de apoiar ações na área de saneamento e ainda, que a magnitude dos investimentos requeridos no setor estão fora do alcance da capacidade arrecadatória com o instrumento da cobrança, nos atuais moldes. Os montantes, levantados para 156 dos 230 municípios da bacia, indicam um investimento médio anual de cerca de R\$435 milhões, muitas vezes superior à arrecadação com a cobrança.

...o que se tem hoje é a cobrança pelo uso da água que é muito mais para fazer gestão do que para fazer qualquer implementação, as resistências são muito grandes nesse processo (RA2).

...a cobrança ainda não está efetivada no Brasil. Há muitas resistências. No estado de São Paulo eu acompanhei isso, a resistência foi da Federação das Indústrias e dos agricultores, que têm suficiente força política para fazer com que esse processo não aconteça (RA3).

No Comitê do Alto Tietê há uma enorme concentração do PIB, poderia ter uma arrecadação com a cobrança pelo do uso da água extraordinária para fazer a política ali florescer, se desenvolver, mas o comitê não vai pra frente. Eu vejo a má vontade do governo de São Paulo e o interesse da indústria também, porque, como a indústria não quer pagar pelo uso da água, ela prefere que a coisa fique do jeito que está (RG1).

Ainda como exemplo de priorização de ações de saneamento no âmbito dos planos de bacia, o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco atribuiu a quatro de seus programas, o IV.1, para universalização do abastecimento de água; o IV.2, para melhoria dos níveis de coleta e do tratamento de esgotos urbanos; o IV.3, para melhoria dos níveis de coleta e disposição final de resíduos sólidos e o V.1, para abastecimento de água para a população rural, estimativa de recursos da ordem de U\$1,73 bilhões, equivalentes à cotação atual a aproximadamente R\$7,1 bilhões, representando cerca de 92,1% de todo o orçamento do Plano (CBHSF, 2004).

Existe a questão mais complicada que é financiamento dos serviços de saneamento. Na medida em que os comitês não geram recursos suficientes, dentro daquela expectativa que havia, não se pode imaginar os programas de investimentos em saneamento sejam bancados pela cobrança do uso da água.

Mas acho que essa ligação da área de recursos hídricos com o setor de saneamento é muito mais fácil do que o com o de meio ambiente (RA5).

No âmbito dos Comitês Piracicaba, Capivari Jundiá, os recursos da cobrança até o ano de 2012 resultaram num montante de R\$194,0 milhões, sendo 0,11% de domínio mineiro, 56,22% da União e 43,67% paulista. Do total, cerca de 51,03% foram aplicados em ações de tratamento de esgotos, num montante de R\$99 milhões ou aproximadamente R\$14 milhões ao ano em média.

Parece claro que a frustração de expectativas com o instrumento da cobrança representa forte limitação para implementação, pelo SINGREH, de uma estratégia de protagonizar a reversão da poluição hídrica dos cursos d'água a partir de fonte própria de financiamento, a exemplo do que aconteceu na França. Trata-se de malogro de uma possibilidade de ação intersetorial em que instrumentos da política de recursos hídricos como o planejamento e a cobrança pelo uso da água seriam aplicados a uma falha setorial da política de saneamento relativa ao financiamento.

### 2.3.3. Alcance da política de recursos hídricos

A implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos após sua previsão constitucional já teve como base experiências estaduais de gestão que precederam a legislação nacional, promulgada em 1997. Já na década de 2000 a criação da ANA, com o objetivo central de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, impulsionou a criação de Comitês de Bacia e a elaboração de seus respectivos planos e implementação de outros instrumentos como a outorga e a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Em 2006 foi aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, elaborado pela Secretaria de Recursos Hídricos do MMA, que estabeleceu as diretrizes para a implementação da Política e para a atuação dos órgãos do Sistema. A construção do Sistema tem participação de atores que o integram nos diversos níveis da federação, sendo os principais o CNRH, a ANA e SRHU, órgãos gestores estaduais, conselhos estaduais, comitês de bacia e agências de água.

...o Plano Nacional de Recursos Hídricos aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos não é verdadeiramente reconhecido pelo sistema de planejamento do país. Se o plano não é pautado no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, finalmente no Orçamento, ele não serve para nada. Isso acaba desmoralizando a política de recursos hídricos... não é uma lacuna só

da Política Nacional de Recursos Hídricos, vale também para outras políticas setoriais (RG1).

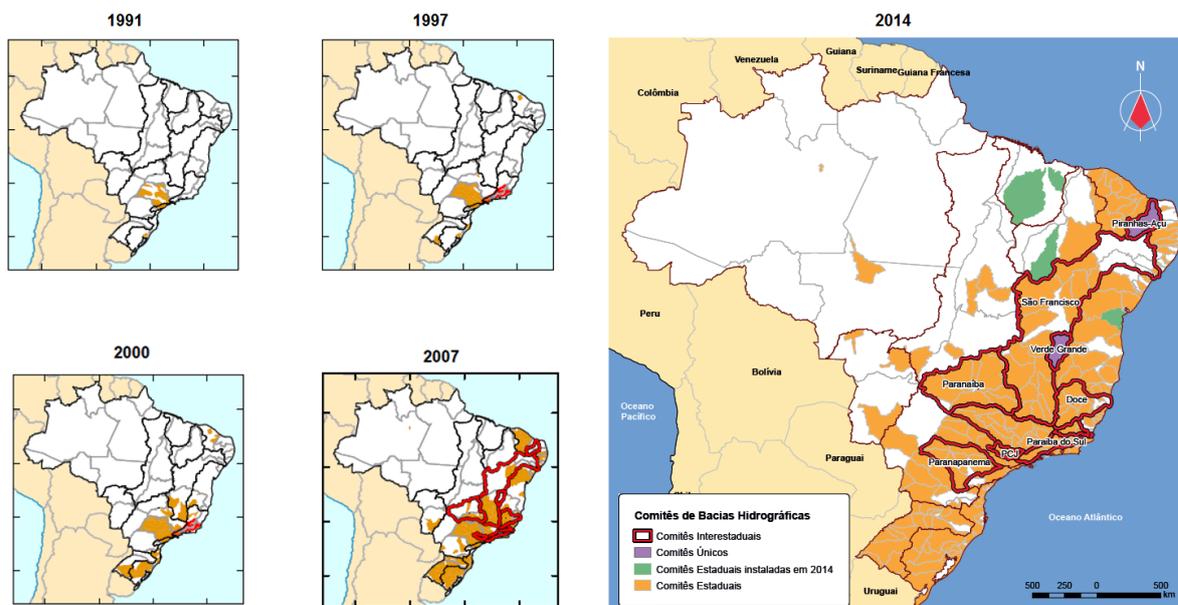
...o Plano Nacional de Recursos Hídricos hoje está totalmente esvaziado. A instituição que mais se serve do plano é a ANA, para legitimar suas ações dentro do PPA. A ANA deveria ter o maior interesse que esse plano fosse mais reconhecido (RG4).

No âmbito estadual, à exceção do Acre, todos os demais instituíram Políticas Estaduais de Recursos Hídricos e instalaram os respectivos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Como passo para o fortalecimento da gestão nos estados, em 2011 a ANA e os órgãos gestores de recursos hídricos das Unidades da Federação firmaram o Pacto Nacional pela Gestão das Águas, com o objetivo fortalecer o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREGH). Sua principal ferramenta é o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Progestão – que induz, por meio de estímulo financeiro e apoio técnico, os estados a executarem ações de aperfeiçoamento institucional tendo como referência os instrumentos de gestão de recursos hídricos previstos na Política.

A exemplo do processo de ocupação do território nacional, que se deu a partir do litoral para o interior, o estabelecimento de comitês de bacia obedeceu a critérios de importância econômica e de potencial de conflitos, reproduzindo a dinâmica de ocupação do território, conforme se pode observar na Figura 2.10. A figura ilustra a evolução da instituição de comitês, desde 1991 até 2012. Note-se que a proliferação de CBHs avança mais rapidamente em São Paulo, que já havia promulgado sua lei em 1991, avança pelo Rio de Janeiro, pelo Sul do país, por Minas Gerais e Nordeste e, nas últimas décadas, para as regiões interioranas.

As Agências de Água têm criação autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos a depender da dominialidade dos cursos d'água, mediante solicitação de um ou mais comitês e estão condicionadas à viabilidade financeira assegurada pela cobrança em sua área de atuação. Atualmente, dez entidades exercem essas funções: Agência Alto Tietê, Agência das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – Agência PCJ, Agência Sorocaba Médio Tietê, Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo – AGB Peixe Vivo, Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari – ABHA, Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP, Consórcio

Intermunicipal Lago São João, Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí, Fundação de Apoio ao Ensino Tecnológico e Profissionalizante de Rio Pomba – FUNDEP -RP e Instituto Bioatlântica – Ibio. Embora haja várias organizações estaduais que lidem com recursos hídricos, denominadas agências<sup>96</sup>, apenas três órgãos gestores neste nível exercem funções de Agência de Água: a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará – COGERH/CE, o Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo – DAEE/SP e o Instituto das Águas do Paraná – Águas Paraná (ANA, 2014).



**Figura 2.10** – Evolução dos CBHs pelo território nacional.

Fonte: ANA (2014); ANA (2015c).

Os planos de recursos hídricos, além da abrangência nacional e dos estaduais, estabelecem as ações de gestão, programas e intervenções prioritárias nas bacias hidrográficas e conta, em sua elaboração e aprovação, com a participação de órgãos governamentais, da sociedade civil e dos usuários de recursos hídricos.

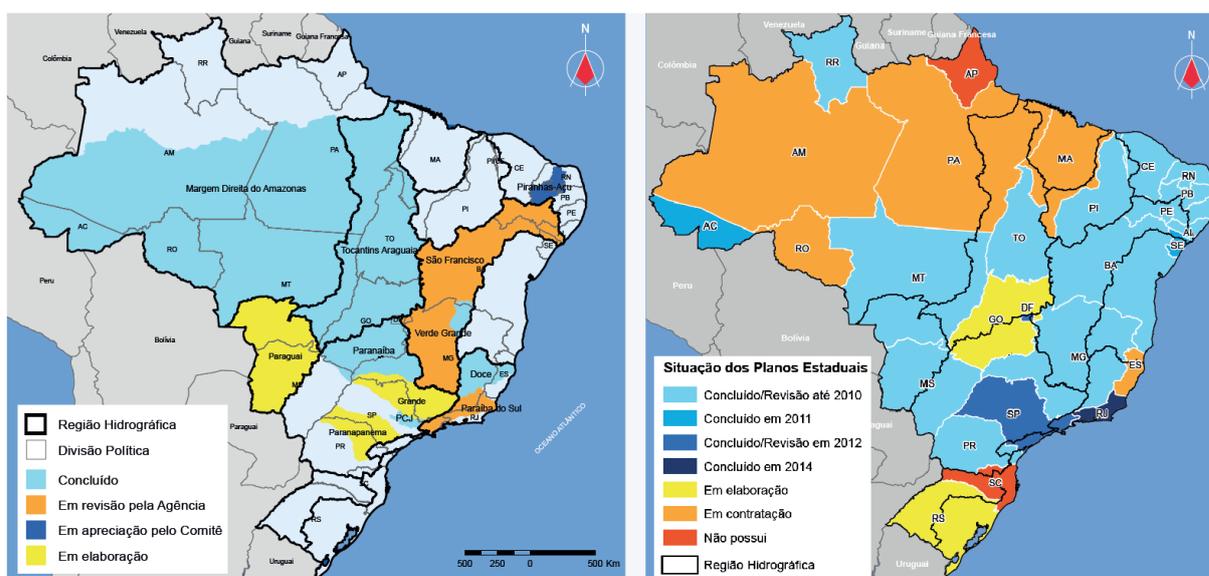
A Figura 2.11 ilustra a situação de elaboração de planos de recursos hídricos no país para o ano de 2013 nas bacias de rios interestaduais. Bacias de grande importância econômica e populacional como Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari-Jundiaí, Doce e São Francisco, nas

<sup>96</sup> ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico - Distrito Federal; AESA: Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba; AGERH - Agência Estadual de Recursos Hídricos – Espírito Santo; APAC – Agência Pernambucana de Água e Clima - Pernambuco.

regiões Sudeste e Nordeste, Paranaíba, Tocantins Araguaia e da margem direita do Amazonas nas regiões Centro-Oeste e Norte já se encontravam elaborados, perfazendo cerca de 51% do território nacional (ANA, 2014). Estavam em elaboração os planos de bacias do Rio Paraguai, do Rio Grande e do Paranapanema.

...os planos de recursos hídricos são obras de ficção e não tem nenhum significado no Brasil. ... o que se faz hoje é jogar dinheiro fora (RA2).

...os planos de bacias em sua grande maioria são promessas para os outros cumprirem. O sistema de gestão de recursos hídricos não tem fôlego (RA1)...



**Figura 2.11** – Planos de recursos hídricos de bacias de rios interestaduais e planos de recursos hídricos dos estados em 2014.

Fonte: ANA (2015c).

A combinação da existência de planos estaduais de recursos hídricos, e da existência de planos de bacias nos rios de domínio estadual nos respectivos territórios podem indicar um nível de estruturação da gestão relativamente mais avançado. A situação dos planos estaduais de recursos hídricos pode ser vista na Figura 2.11, na qual se pode perceber a inexistência de planos como status dominante na região Norte e na região Sul. Espírito Santo na região Sudeste e Goiás na região Centro-Oeste encontravam-se ainda sem planos estaduais. Santa Catarina, apesar de possuir muitos planos em bacias de rios estaduais, não possuía em 2014 seu plano estadual. Estados de Minas Gerais, São Paulo e Ceará possuem simultaneamente planos estaduais, grande parte de seus territórios com planos de recursos hídricos em bacias de rios estaduais, como se pode ver nas Figuras 2.11, e cobrança implementada. No Paraná já há cobrança e plano estadual,

embora não haja planos de rios estaduais de modo disseminado. Na região Norte o estado de Tocantins se destaca pela existência de planos, assim como os estados de Pernambuco e Paraíba na região Nordeste, embora não haja cobrança estadual.

Um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos capaz de indicar a consolidação do Sistema é o enquadramento dos corpos d'água, uma vez que estabelece metas de qualidade de água para atender aos usos mais exigentes na bacia, devem ser propostos pelos comitês e aprovados pelos respectivos Conselhos de Recursos Hídricos de acordo com as dominialidades. Trata-se de um instrumento que guarda grande interface com a legislação ambiental e estabelece, ao ser instituído, referências claras ao licenciamento ambiental e aos instrumentos da outorga e cobrança sobre os níveis toleráveis de poluição, o que repercute de modo determinante nas possibilidades de uso e ocupação do solo nas bacias hidrográficas, com significativas repercussões econômicas. Este instrumento implica também em rebatimentos sobre o setor de saneamento, uma vez que pode estabelecer requisitos para o tratamento de efluentes e lançamento de efluentes, assim como pode ser útil aos serviços de abastecimento de água, dados seus impactos sobre a qualidade de água dos mananciais.

...você precisa ter o enquadramento no alto Tietê para disciplinar a outorga e o licenciamento ambiental. Você com o enquadramento não vai conseguir interferir minimamente no uso e ocupação do solo, no tipo de atividade que está presente. Esquece, esquece! Então o enquadramento não é mais um instrumento de gestão, eu não consigo mexer em nada com o enquadramento (RA1).

O uso de mecanismos coercivos e econômicos que estabelecem limitações ao aproveitamento da água e do solo nas bacias hidrográficas é obviamente objeto da resistência de setores do capital nas instâncias colegiadas responsáveis pela aprovação do instrumento. Podem ser citados como mecanismos de *comando e controle* influenciados pelo enquadramento, a fiscalização, multas, outorga e termos de ajustamento de conduta; como *mecanismos de disciplinamento* o zoneamento do uso do solo e criação de unidades de conservação e de *mecanismos econômicos*, a cobrança pelo lançamento de efluentes e pagamentos por serviços ambientais (ANA, 2013b).

As experiências em torno da classificação de cursos d'água remontam a 1955, quando o Estado de São Paulo regulamentou por decreto<sup>97</sup> o tema e enquadraram alguns rios. No âmbito federal a Portaria nº 13, de 15 de janeiro de 1976, do Ministério do Interior normatizava o enquadramento das águas doces em classes, conforme os usos preponderantes. Dentre os estudos realizados pelos Comitês de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas a partir de 1978 para diversos rios brasileiros, alguns foram dedicados ao enquadramento de corpos d'água das bacias do rio Paranapanema, em 1980, e do rio Paraíba do Sul, em 1981. Na década de 1970 enquadramentos foram efetuados por estados como São Paulo em 1977, Alagoas em 1978 e Santa Catarina em 1979; nas décadas de 1980 e 1990 por Rio Grande do Norte em 1984, Paraíba em 1988 e Paraná entre 1989 e 1991, Rio Grande do Sul entre 1994 e 1998, Minas Gerais entre 1994 e 1998, Bahia entre 1995 e 1998 e Mato Grosso do Sul em 1997 (ANA, 2007).

A partir de 1986 a Resolução Nº 20 do Conselho Nacional do Meio Ambiente substituiu a Portaria do Ministério do Interior sobre o tema e serviu como marco da afirmação da emergência da política ambiental no país. Ainda nesse contexto, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA enquadrou em 1989 corpos d'água de domínio da União na bacia do rio São Francisco.

Com o advento da Lei das Águas em 1997, o enquadramento passou a ser um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e os procedimentos para o enquadramento passaram a ser regidos pela Resolução CNRH nº 12 de 2000, posteriormente substituída pela Resolução CNRH nº 91, de 05 de novembro de 2008 e complementada pela Resolução CNRH nº 141, de 14 de julho de 2012. Na política de meio ambiente a Resolução CONAMA Nº 357 de 2005 substituiu a Resolução CONAMA Nº 20 de 1986.

A Figura 2.12 ilustra as bacias com corpos d'água de domínio estadual ou da União, que foram enquadrados segundo as legislações anteriores à Lei das Águas. Note-se que não há bacias com enquadramentos aprovados sob a nova legislação para o ano de 2009, situação que persiste até o momento, mesmo após 19 anos de sua instituição. Neste aspecto é eloquente a ineficácia do novo quadro institucional. O instrumento, que vinha sendo implementado no marco regulatório

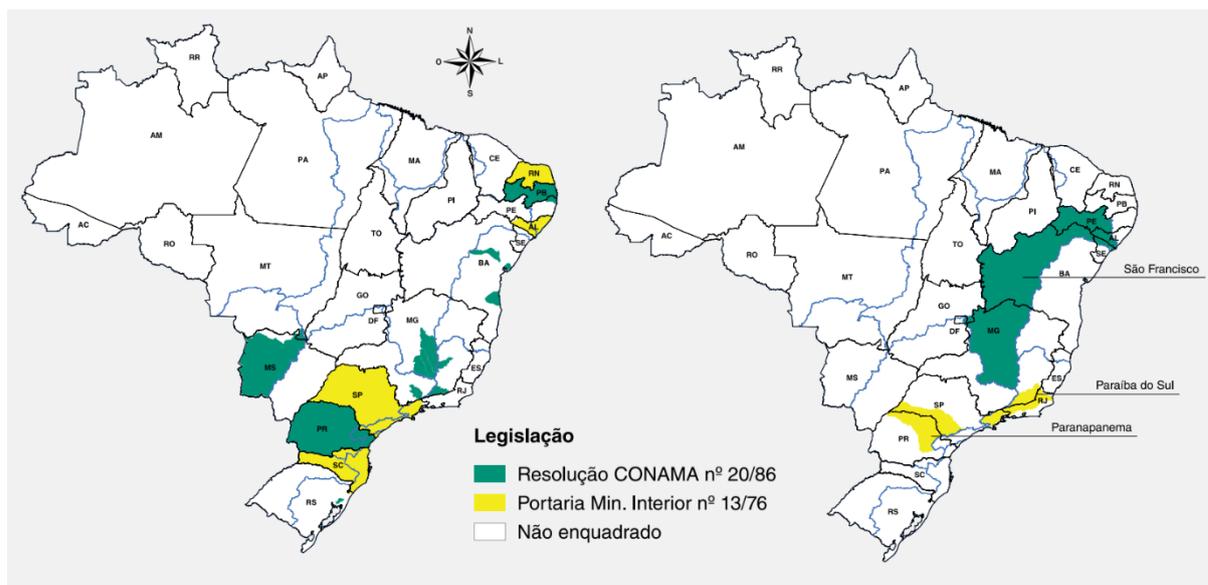
---

<sup>97</sup> Decreto Estadual nº 24.806 (SÃO PAULO, 1995).

anterior em experiências centradas na ação do Estado foi na prática inativado com o advento da nova legislação e do SINGREH.

...o enquadramento, que é um instrumento que no papel é absolutamente necessário e fundamental a que passos anda? Então quer dizer, a gente não vê, não tem resultado (RA4).

...acho que deveria ter tido algum esforço para tentar implementar o enquadramento. Ele não foi ainda testado e não foi implementado em lugar algum (RG4)...



**Figura 2.12** Bacias que possuem os corpos d'água de domínio estadual (E) e da União enquadrados (D) e a legislação utilizada

Fonte: ANA (2009).

Mesmo com iniciativas institucionais no âmbito do SINGREH, como moções do CNRH<sup>98</sup>, como o subprograma “Planos de recursos hídricos e enquadramento de corpos d'água em classes de uso” do Plano Nacional de Recursos Hídricos<sup>99</sup>, ou como a inclusão da ação “Enquadramento dos corpos d'água” no Plano Plurianual do Governo Federal (2007-2010) e do instrumento existir no Brasil desde 1976, “ainda é muito pequena a implementação deste instrumento, tanto nos corpos d'água federais como nos estaduais” (ANA, 2007, p.51).

<sup>98</sup> A Moção Nº 67, de junho de 2005, do Conselho Nacional de Meio Ambiente, recomendou a implementação de “... um programa nacional, com dotação financeira própria, para o enquadramento de corpos d'água...”.

<sup>99</sup> Sob responsabilidade da ANA e SRH, hoje SRHU.

Este não é um instrumento disseminado no país como o plano de recursos hídricos. Em alguns casos houve mesmo retrocesso em relação a experiências como o enquadramento efetuado em corpos de água de domínio do estado de Minas Gerais, efetuado com base na legislação ambiental pela Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM e deliberado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM entre os anos de 1994 e 1998. Neste período foram aprovados os enquadramentos dos cursos d’água de seis Bacias Hidrográficas: dos rios Piracicaba, Paraopeba, Paraibuna, Velhas, Pará e Verde, sem que isso resultasse em operacionalização. Com base na Resolução CNRH nº 91/ 2008, consolidou-se o entendimento de que haveria necessidade de adequações para sua validação, inclusive de aprovação pelos respectivos comitês de bacia e deliberação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (IGAM, 2016).

Ao longo do país apenas algumas experiências pontuais evoluem para a aprovação e implementação. Em rios de domínio da União foi aprovada, no âmbito do CBH Paranaíba em 2013 a proposta de enquadramento em sua área de atuação, que engloba territórios de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal e encontram-se em elaboração estudos para subsidiar a elaboração de proposta de enquadramento para os corpos d’água superficiais da Bacia do Rio Piranhas-Açu nos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte. Experiências em bacias hidrográficas de rios de domínio estadual podem ser citadas, como as do Comitê das Bacias do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira no Paraná ou da Bacia do Rio Passo Fundo, da Bacia Hidrográfica do Taquari-Antas ou da Bacia Hidrográfica Alto Jacuí no Rio Grande do Sul.

O enquadramento dos corpos d’água, por sua natureza transtetorial, representa um potencial enorme de integração entre políticas de diversas naturezas, como a ambiental, a de saneamento, e políticas municipais referentes ao uso e ocupação do solo, no entanto, o seu caráter de regulador de usos com mecanismos centrados na autoridade coerciva do Estado enseja a resistência de diversos agentes econômicos nos diversos espaços coletivos de decisão. São perceptíveis as disputas neste campo, em que interesses contraditórios se explicitam nas diversas instâncias participativas e colegiados com prerrogativas relacionadas ao instrumento, particularmente no que diz respeito aos constrangimentos possíveis a determinadas atividades econômicas.

...o enquadramento é um instrumento simples do ponto de vista técnico, mas seu alcance jurídico e repercussões ambientais fazem dele o instrumento mais precariamente implantado do ponto de vista do Sistema. É incrível que vários comitês tenham cobrança e não consigam implantar o enquadramento, porque isso implicaria em condições de retirada ou de entrega que poderiam afetar os usuários da bacia (RG6)...

...o enquadramento é um instrumento fundamental para influir na qualidade das águas e está incipiente no país. Teria o poder de repensar o modelo de desenvolvimento para cada bacia e o papel da integração com a política ambiental, mas o que a gente percebe é que os usuários, que estão presentes nos comitês, não trabalham pela sua aprovação com medo das restrições ambientais que possam vir daí.... Eu nunca vi nenhuma reunião do setor usuário defendendo o enquadramento... então faz-se o sistema de informação, o plano e a outorga, mas o enquadramento fica lá esquecido (RG5).

#### 2.3.4. **Da gestão centrada no Estado à “nova governança pública”**

O Estado brasileiro se volta para a questão das águas ainda no século XIX com o enfrentamento da escassez para o abastecimento de água na cidade do Rio de Janeiro<sup>100</sup> e com as recorrentes secas no Nordeste. Estas levaram à agenda governamental a preocupação com as catástrofes humanitárias que se sucediam e que deram origem a estudos para racionalização da resposta governamental no âmbito do Instituto Politécnico Brasileiro<sup>101</sup> com um debate científico e político pelo qual fluíam diferentes concepções de Estado e de sociedade. Questões relativas a alterações das estruturas econômicas e políticas da sociedade sertaneja, redução dos movimentos migratórios, desestruturação das propriedades, acumulação hídrica, colonização de áreas férteis, neutralização de possibilidades de revolta e modernização das estruturas urbanas permearam os debates (NEVES, 2007).

A crise resultante da catástrofe natural, que *ameaçava as bases de formação da nacionalidade brasileira, desafiava as inteligências de todas as áreas do conhecimento* (Op.cit, p.89), levaria

---

<sup>100</sup> Secas nos anos de 1824, 1829, 1833 e 1844 reduziram o nível de produção de água e levaram o governo Imperial a conduzir, nas décadas seguintes, um grande esforço para reflorestar a Tijuca e recuperar sua capacidade produtiva. O esforço foi levado a cabo pela Inspetoria de Obras Públicas e Navegação, que baixou em 1861 as "Instruções provisórias para o plantio e conservação das Florestas da Tijuca e das Paineiras". Estas instruções racionalizaram os trabalhos e se constituíram em documento fundante do que seria futuramente o Parque Nacional da Tijuca (DRUMMOND, 1998).

<sup>101</sup> Homens como André Rebouças e Gustavo Capanema, assim como Beaupaire Rohan, Viriato de Medeiros, Castro Carreira e tantos outros, eventualmente com o estímulo direto do Imperador D. Pedro II ou do Conde d'Eu, dedicavam boa parte de seu tempo a buscar soluções “científicas” para a tragédia que se desenrolava (NEVES, 2007)

intelectuais e técnicos a se mobilizarem. A discussão levaria o Estado<sup>102</sup> a se fazer mais presente no Nordeste do país para a prevenção e mitigação dos efeitos das secas. Resultaram dos debates no âmbito do Instituto Politécnico sugestões como construção de represas e açudes, frentes de trabalho em obras de infraestrutura - como abertura de uma rede de transportes, ver Figura 2.13 - e distribuição de terras aos retirantes<sup>103</sup>.



**Figura 2.13** - Fração do mapa da região atingida pela seca com anteprojeto de rede ferroviária, elaborado por André Rebouças em 1878.

Fonte: Biblioteca Nacional (2014).

<sup>102</sup> Para José do Patrocínio, “o socorro em tempo de calamidade é lei, logo o Estado ao dal-o cumpre apenas com um dever”, deslocando os sentidos da ação estatal em relação aos pobres; assim como o engenheiro André Rebouças, que, um ano antes, afirmara que “o governo imperial não pode deixar morrer uma só pessoa de fome sem faltar ao primeiro de seus deveres” (Op.cit., 2007).

<sup>103</sup> O detalhamento das propostas foi delegado a uma comissão que, dentre outras propostas, indicou a construção de estações meteorológicas e a interligação do rio São Francisco ao Jaguaribe. A construção do açude do Cedro em Quixadá se iniciou em 1884, foi paralisada dois anos depois e retomada em virtude da seca de 1887-1889, sendo este concluído apenas em 1906 (PALHETA *et al.*, 2011).

A organização do Estado para lidar com a questão da seca resultou na criação, em 1904, da *Comissão de Açudes e Irrigação* e a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS, em 1909. Em 1919 se tornaria Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas - IFOCS, até que em 1945 passa a chamar-se DNOCS, designação que carrega até hoje. Trata-se de uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional e com sede em Fortaleza.

Como se sabe, as intervenções levadas a cabo se restringiram a estruturação de uma ampla política de açudamento e a organização de frentes de trabalho que não implicaram em alterações de monta na estrutura social oligárquica da região, conforme Celso Furtado:

Se, 40 anos atrás, tivéssemos começado uma transformação da estrutura agrária por esse método — desapropriar antes de irrigar e antes de açudar... Há muita água, muita açudagem feita no Nordeste. Só que ela é subutilizada do ponto de vista da irrigação, só serve para pecuária... e vai consolidar a estrutura que existe (TAVARES; ANDRADE; PEREIRA, 1998, p.21).

O período da República Oligárquica foi regulado pela Constituição de 1891, que colocava ênfase na navegação e ficou marcado ainda pela organização do Estado no início do século para “combater a seca” e promover a agricultura. Emergiram, a partir do esforço de organização do espaço urbano nas grandes capitais e dos requerimentos industriais, complexas redes de interesses econômicos associados a serviços públicos como saneamento, transportes e geração de energia elétrica (ROLNIK, 1998). É a partir desse contexto que a questão hídrica se coloca como relevante no jogo político e econômico que se desenvolve no país no período subsequente.

Do ponto de vista normativo a necessidade de se estabelecerem regulações amplas sobre o uso da água emergiria com força no início do século XX, a partir da convergência de fatores como a urbanização acelerada e o impressionante crescimento populacional, assim como o início do aproveitamento hidrelétrico e o incremento da atividade industrial. A emergência desses fatores levaria a conflitos de natureza econômica e política de grande monta, exporia a carência regulatória no país e ensejaria, na década de 1930, a intervenção do governo central para organizar a gestão da água com procedimentos regulatórios e reordenamento administrativo.

A formação de grandes trustes para a exploração de serviços públicos, como geração e distribuição de energia elétrica, iluminação pública, transporte urbano e telefonia, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, resultaria em notáveis repercussões também no campo político. Um caso clássico de conflito federativo deu-se com o

estabelecimento do regime de monopólio para o fornecimento de energia elétrica ao Distrito Federal<sup>104</sup> pela multinacional Rio de Janeiro Tramway Light and Power. O poder Municipal, aliado à Light, confrontou o Federal e confirmou o privilégio na prestação, mesmo fortemente pressionado pelo grupo nacional Guinle & Cia. Esse embate também expressaria sua dimensão ideológica, opondo de um lado o financismo internacional apoiado no liberalismo econômico e de outro o campo nacionalista em busca de protecionismo estatal (LAMARÃO, 2002).

Outro conflito notório pelo uso do recurso hídrico estabeleceu-se no âmbito do município de São Paulo, entre a Comissão de Melhoramentos do Rio Tietê, comandada pelo engenheiro Saturnino de Brito, e a São Paulo Tramway Light and Power, coirmã da Rio Light. A concepção da Comissão para o aproveitamento hídrico do rio Tietê abordava aspectos como controle de inundações, promoção da saúde pública, abastecimento de água e navegação, mas conflitava com a estratégia de negócios da Light e seria sobrepujada pelos interesses empresariais da produção de energia elétrica, transportes e da incorporação imobiliária (SANTOS, 2006, p.250-261). As águas das cabeceiras do Tietê foram apropriadas pela Light para viabilizar a produção energética na Usina Cubatão (atual Henry Borden), em conjunto com as águas do rio Pinheiros que também seriam revertidas. Do mesmo modo, a urbanização do Pinheiros também foi conduzida em acordo com os interesses da Light, que se estendiam de modo bastante agressivo no ramo imobiliário.

As questões relacionadas à gestão dos recursos hídricos, que estiveram historicamente relegadas a um segundo plano na vida da nação, deslocam-se, no primeiro terço do século XX, para o centro da vida nacional, uma vez que permearam a organização do espaço urbano e a intrincada rede de interesses econômicos e políticos afetos à prestação de serviços públicos, como saneamento e geração de energia elétrica.

No plano externo, a Grande Depressão, a partir do final da década de 1920, desorganizaria as bases da economia internacional e propiciaria a oportunidade de diagnosticar, na parca regulação das práticas econômicas e no livre trânsito de mercadorias e capitais, a origem dos

---

<sup>104</sup> O Distrito Federal à época corresponde ao município do Rio de Janeiro, criado pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891.

desequilíbrios sistêmicos que acarretaram drástica redução do comércio, desemprego e fome, mesmo nos países centrais (HOBSBAWM, 1995).

Nesse contexto, a inflexão política no Brasil foi representada pelo movimento revolucionário de 1930, que percebeu na estrutura agrário-exportadora e na lacuna regulatória do setor de serviços públicos, muito desnacionalizado, fragilidades estruturais que deveriam ser corrigidas. O projeto político e econômico hegemônico preconizava a industrialização induzida pelo Estado e, para tal, o controle e uso dos recursos naturais do país, especialmente dos aproveitamentos hídricos, tornaram-se essenciais. A prerrogativa de regular tarifas públicas, especialmente da energia elétrica, como meio de controlar importante fator de produção industrial, estabelecer-se-ia com a decretação do Código de Águas em 1934, o primeiro grande marco legislativo da gestão das águas no país, instituído em um contexto de centralização administrativa, fortalecimento do poder central e nacionalismo. O Código de Águas, cujas bases originais foram propostas em 1907 pelo jurista Alfredo Valladão, foi grandemente motivado pela emergência dos aproveitamentos hidroelétricos.

O regimen das águas é hoje, sob o ponto de vista econômico, o próprio regimen da energia electrica. E esta se multiplica, a todo o momento, em suas prodigiosas applicações. Assim, o direito das águas há de ter um movimento correlato. (VALLADÃO, 1907, p.58).

Em meio a referências a legislações estrangeiras no projeto, o autor cita normas da Itália, Áustria, França, Suíça, Espanha, Chile, Argentina, Alemanha, Bélgica e Portugal o autor se valeu das más experiências austríaca e suíça, em suas articulações federativas, como referências para indicar a centralização na União das competências sobre os recursos hídricos como meio de superar conflitos subnacionais. Seria uma fórmula para possibilitar o “uso pleno” dos recursos e evitar conflitos pelo uso da água entre os Estados (VALLADÃO, 1907, p.42-43). Abriu-se, com esta abordagem, claro dissenso com as classes oligárquicas hegemônicas, arranjadas nas administrações estaduais, e com a Constituição republicana de 1891:

Como já disse em outro lugar, não me parece que devessem ser tão extensos os direitos dos Estados sobre o assumpto. Mas elles estão na Constituição. (VALLADÃO, 1907, p.58).

O projeto permaneceu em tramitação por 27 anos<sup>105</sup> e somente encontraria condições políticas para sua efetivação com a Revolução de 1930, constituindo-se marco central da regulação do uso da água por mais de 60 anos. Neste meio tempo a administração da Federação, ainda na República Oligárquica, deu alguns passos iniciais para gestão das águas, tendo criado em 1920 a Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas no âmbito do Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1933, com a reorganização do Serviço, foi criada uma Diretoria de Águas, em seguida transformada no Serviço de Águas.

O momento histórico era de ruptura com a República Oligárquica e o Estado emergia como indutor da atividade econômica e garantidor, por meio do novo arcabouço jurídico, do uso do recurso hídrico como elemento vital à industrialização<sup>106</sup>. O abandono da linha econômica liberal, em consonância com movimentos internacionais<sup>107</sup> (HOBSBAWM, 1995, p. 99) manifestou-se nesse campo, dentre outras formas, por meio da regulação do uso das riquezas naturais. São explicitamente citadas pelo chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, as quedas d'água e as riquezas minerais, em pronunciamento na instalação das Comissões Legislativas, em maio de 1931:

...nossa situação, em face do desequilíbrio, ameaçadoramente generalizado em outros países, é de menor perigo e premência. Dispomos de grandes possibilidades de expansão econômica. Somos país rico em matérias primas, inexploradas e em produtos exóticos e simultaneamente, vasto mercado consumidor. Nessas condições, a política econômica brasileira deve, em parte, orientar-se, no sentido de defender a posse e exploração das nossas fontes permanentes de energia e riqueza, como sejam as quedas d'água e as jazidas minerais. Julgo, ainda, aconselhável a nacionalização de certas indústrias e a socialização progressiva de outras, resultados possíveis de serem obtidos, mediante rigoroso controle dos serviços de utilidade pública e lenta penetração na gerência das empresas privadas, cujo desenvolvimento esteja na dependência de favores oficiais (VARGAS, 1931).

O governo Vargas estava disposto a se apropriar das riquezas minerais e dos aproveitamentos hidrelétricos para promover a industrialização do país, cuja economia ainda dependia

---

<sup>105</sup> “Não faltavam pretextos e manobras protelatórias para que não surgisse, nesses domínios, a disciplina de uma lei que viesse resguardar os interesses nacionais. ...A Revolução de 1930 teve o mérito de fazer andar o projeto. Já no ano seguinte era publicado o novo projeto, mais uma vez confiado à competência do Professor Alfredo Valadão”. (LIMA SOBRINHO, 1975, p.15).

<sup>106</sup> Preâmbulo do Código de Águas: “Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas”.

<sup>107</sup> O caráter nacionalista e centralizador era característica marcante dos governos pós crise de 1929.

essencialmente da exportação de *commodities* e, como tal, extremamente dependente dos movimentos mais gerais da economia global e da oscilação de preços. Naquele período de convulsão econômica global, a administração propunha-se a buscar a superação do atraso pela industrialização induzida pelo Estado. Era essencial para isso, estabelecer o controle de setores estratégicos para a economia com um novo arcabouço jurídico-institucional que regulava a apropriação e exploração dos recursos naturais<sup>108</sup>. Assim, em 1934, além de uma nova Constituição, foram estabelecidos o Código de Águas, o Código de Minas e o Código Florestal.

Em 1934, no contexto da chamada Reforma Juarez Távora e, com a instituição simultânea do Código de Águas e do Código de Minas, foi criado o Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM, no qual foi alocado o Serviço de Águas. Em 1939 foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica - CNAEE, integrado por cinco membros, todos nomeados pelo presidente da República, com a finalidade de proporcionar uma “atuação coordenada do Estado no âmbito da produção hidrelétrica, até então entregue quase exclusivamente à iniciativa privada” (FGV, 2015).

Importante salientar que, o CNAEE, órgão máximo da gestão das águas no país e ligado diretamente à presidência da república, somente possuía competências relativas à regulação das atividades de produção, transmissão e distribuição de energia hidrelétrica, conforme Art. 6º do Decreto-Lei 1.285, de 18 de maio de 1939 (BRASIL, 1939). Apenas o § 6º refere-se à atividade que transcende o setor elétrico e trata da organização da regulamentação do Código de Águas, ação somente implementada por dois decretos<sup>109</sup>, um de 1954 e outro de 1967, ambos restritos a regulamentações do setor elétrico. O Código de Águas, legislação tida como abrangente e avançada para os padrões da época passa a se configurar como domínio quase exclusivo do setor elétrico.

O novo arcabouço que distinguiu a posse da terra de direitos sobre a água possibilitava a regulamentação da apropriação produtiva dos recursos hídricos privilegiando a geração de energia elétrica em relação aos demais usos da água. A despeito de adotar como postulado o

---

<sup>108</sup> A dissociação da propriedade do solo da propriedade das riquezas minerais do subsolo e da água, no âmbito da Constituição de 1934, permitiria a expansão das possibilidades de apropriação da natureza pelo capital industrial (SILVESTRE, 2008) e é bastante ilustrativa deste deslocamento da racionalidade oligárquica para a industrial.

<sup>109</sup> Decreto Nº 35.851, de 16 de julho de 1954 (BRASIL, 1954) e Decreto Nº 61.581, de 20 de outubro de 1967 (BRASIL, 1967b).

propósito de permitir “a todos usar de quaisquer águas públicas”, o Código de Águas e suas regulamentações posteriores não se presta à efetivação do princípio do uso múltiplo, dada a preponderância notável de um uso sobre os demais (CARNEIRO, 2000, p.135).

Com a criação do CNAEE, o Serviço de Águas, assim como seus sucessores, passou a atuar como seu órgão técnico e executivo. Coerente com a política de fortalecimento do poder central e de estruturação do serviço público no âmbito da reforma do estado levada a cabo pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP e destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, o Serviço de águas foi transformado em 1940 em Divisão de Águas e passou a exercer atribuições relativas à tributação das empresas de energia elétrica, e à regulação do uso da água, conforme disposto no Decreto-Lei 2.281, de 5 de junho de 1940 (BRASIL, 1940).

A partir da década de 1950 começa a expansão do setor público na geração de energia com a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF, Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG e a Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul - CEEE, estimuladas pelo Fundo de Eletrificação<sup>110</sup>. Como consequência, a presença dos estrangeiros na geração, que havia chegado a 80% da produção se reduziria drasticamente, levando-os a se concentrarem na distribuição da energia (LIMA SOBRINHO, 1975).

A criação do Ministério de Minas e Energia<sup>111</sup> em 1961 e a incorporação do Departamento Nacional da Produção Mineral, agora desligado do Ministério da Agricultura, consagra o domínio do setor elétrico sobre o tema, num contexto de desenvolvimento do setor elétrico sob o comando de empresas públicas a partir das bases lançadas no segundo governo Vargas. A criação da Eletrobrás, de Furnas e a instituição das companhias estaduais de energia elétrica marcam este período em que o desenvolvimentismo se estabelece como elemento central da

---

<sup>110</sup> Fundo Federal de Eletrificação destinado a prover e financiar instalações de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, assim como o desenvolvimento da indústria de material elétrico (Lei Nº 2.308 de Agosto de 1954).

<sup>111</sup> Em 09/05/1961 o jornal Estado de São Paulo, considerado “porta-voz” dos interesses de concessionárias estrangeiras do setor elétrico reclamaria do governo Jânio Quadros - empossado em janeiro 1961-: No regime anterior, as empresas podiam ajustar automaticamente as tarifas... Doravante não poderão modificar as tarifas senão depois de haverem obtido autorização expressa do Ministério de Minas e Energia e ouvida a Divisão de Águas...” (BRANCO, 1975, p.98).

“modernização” do país sob o governo Kubitschek (GOMES, *et al.*, 2002; LIMA SOBRINHO, 1975).

A criação em 1965 do Departamento Nacional de Águas e Energia – DNAE em substituição à Divisão de Águas<sup>112</sup> e o esvaziamento da CNAEE na segunda metade da década consolida o arranjo que prevaleceria para a gestão das águas no país até a implementação do SINGREH na virada do século. As atribuições do CNAEE foram absorvidas pelo DNAE<sup>113</sup>, que passou a se chamar Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE.

Apenas em 1977 seria aprovado o regimento interno do DNAEE que consagraria a autonomia financeira, o planejamento, coordenação e execução dos estudos hidrológicos em todo o território nacional; a supervisão, fiscalização e controle dos aproveitamentos das águas que alteram o seu regime e, por fim, a supervisão, fiscalização e controle dos serviços de eletricidade. Estas funções seriam posteriormente herdadas pela Agência Nacional de Águas - ANA e pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Com o DNAEE, o estabelecimento de uma burocracia localizada no Ministério de Minas e Energia para implementar uma política que somente foi regulamentada para ações do Estado relativas ao setor elétrico, consolida a hegemonia deste setor na regulação do uso da água, anunciada desde sua formulação no início do século XX (VALLADÃO, 1907).

A hegemonia do setor elétrico na gestão das águas parece estar intimamente relacionada com a dominância do projeto nacional-desenvolvimentista que perduraria até a década de 1990 (FIORI, 1992), quando então, a partir das inovações estabelecidas no âmbito da Constituição de 1988, se estabelece um movimento de atualização e modernização da legislação hídrica que culminaria na Lei das Águas em 1997.

A reforma levada a cabo no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos nas últimas três décadas não pode ser dissociada de um processo mais abrangente de mudança institucional no país, no qual se estabeleceu uma nova relação entre a sociedade civil e as instituições públicas

---

<sup>112</sup> Encarregou o DNAE de “promover e desenvolver a produção de energia elétrica, bem como de assegurar a execução do Código de Águas e leis subsequentes”, conforme a Lei nº 4.904 de 17 de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965).

<sup>113</sup> Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968 (BRASIL, 1968) e Decreto-lei nº 689, de 18 de julho de 1969 (BRASIL, 1968).

após o fim do período autoritário na década de 1980. Tampouco pode se desconsiderar a complexidade e importância dos setores usuários não contemplados previamente na gestão da política, como agricultura e saneamento; das parcelas do aparato estatal localizadas na emergente política ambiental e dos setores da sociedade como agentes econômicos e sociedade civil organizada, que levaram a formulação da política a arenas que extrapolaram o espaço governamental.

A regulação do uso da água no período entre as décadas de 1930 e 1990 se prestou prioritariamente à estruturação da ação do Estado no setor elétrico. Se na República Oligárquica o setor se organizou em torno de concessões à iniciativa privada, com baixíssimo grau de regulação e controle estatal, e sob responsabilidade das administrações locais e regionais, a partir do primeiro governo Vargas o Código de Águas permitiu uma reforma no setor, no sentido da centralização do poder concedente e da prática do controle tarifário com a consequente retração dos investimentos privados, e com a instituição e expansão de concessionárias públicas no âmbito nacional e estaduais (BRANCO, 1975). A crescente intervenção pública na área resultou na plena nacionalização e estatização do setor. No período mais recente, coincide com nova reforma na regulação do uso da água na década de 1990, uma espécie de retorno às configurações originais do processo, no ciclo liberalizante nacional, com a desregulamentação e privatização das empresas públicas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica (CARNEIRO, 2000).

As resistências ao Código de Águas se iniciaram mesmo antes de sua decretação, se intensificaram com as tentativas de considerá-lo inconstitucional e ganharam ares de combate, uma vez que a legislação possuía elementos da lei estadunidense que permitiriam a ação reguladora do Estado<sup>114</sup> com o uso do instrumento da tomada de contas das concessionárias e isso poderia influir diretamente no valor das tarifas e eventuais encampações (LIMA SOBRINHO, 1975). Mesmo no âmbito governamental, por motivos distintos, a oposição à abordagem regulatória monotemática do Código se manifestava em documentos oficiais, como no Programa Estratégico de Desenvolvimento de 1967:

A programação do Saneamento Geral levará necessariamente a um enfoque mais globalizador do problema da água, em todas as suas manifestações. Será

---

<sup>114</sup> Este quadro contrastava com a atmosfera “*very liberal*” encontrada no país por empresas com a Light, na época da República Oligárquica. Praticamente inexistia aparato regulatório (VICTORINO, 1999).

preciso, então, considerar os recursos hidráulicos em conjunto, e não apenas setorialmente, sob a ótica das distintas economias usuárias, devendo conduzir a uma política integrada de aproveitamento múltiplo de água, na qual será por sua vez inserido o aspecto relativo a saneamento (BRASIL, 1967a, p.107).

Ainda no âmbito estatal, acordos federativos como o estabelecido entre o Ministério do Meio Ambiente e o Governo do Estado de São Paulo em 1976, que buscava a cooperação intergovernamental para compatibilizar os principais usos das águas na Região da Metropolitana de São Paulo<sup>115</sup>- RMSP, o abastecimento humano e a geração de energia elétrica. A instituição de um comitê executivo com representantes do DNAEE, DAEE<sup>116</sup>, ELETROBRÁS<sup>117</sup>, SABESP<sup>118</sup>, CETESB<sup>119</sup> e LIGHT propiciou um espaço de interlocução multissetorial e com caráter executivo para equacionar problemas como os caracterizados a seguir:

“A diversidade de usos do recurso água na RMSP, associada a uma demanda que cresce de forma extraordinária, propiciaram o surgimento de uma problemática sem paralelos no mundo contemporâneo... A interdependência de tais problemas de uso múltiplo, os conflitos naturalmente dele decorrentes, vêm se agravando nestes últimos anos, mercê principalmente do elevado grau de degradação atingido pela grande maioria das águas situadas na região” (VICTORETTI, 1976).

E aí, o DNAEE fez aquela experiência de criar um comitê, chapa branca mas exemplar esse início, Alto Tietê e Cubatão<sup>120</sup> pra resolver o problema da reversão face a poluição do Tietê. Essa ação do DNAEE, na época começa a mudar o paradigma da gestão de recursos hídricos no Brasil... No contexto brasileiro de então, foi muito natural que houvesse dois polos motivadores para o sistema de recursos hídricos, um polo que tinha o problema de escassez e o outro de poluição (RA1)...

A Lei das Águas e suas inovações em relação ao marco anterior é considerada por alguns teóricos como avanço modernizador e democratizador da regulação do uso da água (BARTH, 2002; JACOBI, 2006; PORTO; PORTO, 2008) e por outros como elemento da reforma do

---

<sup>115</sup> Inclusive Baixada Santista.

<sup>116</sup> Departamento de Águas e Energia Elétrica.

<sup>117</sup> Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

<sup>118</sup> Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

<sup>119</sup> Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental.

<sup>120</sup> Refere-se ao acordo entre o Ministério de Minas e Energia e o Governo do Estado de São Paulo visando melhorar as condições sanitárias das águas das bacias do Alto Tietê e do Cubatão.

Estado dentro da lógica neoliberal<sup>121</sup> (SALETH e DINAR 2000; CAUBET, 2006; IORIS, 2009; SCANTIMBURGO, 2010). Outra interpretação da reforma da política de recursos hídricos a localiza como produto de pressões internacionais pela instituição de arenas ambientais e de tensionamentos para constituição de uma burocracia especializada com o deslocamento do aparelho regulatório do uso da água (RAVENA, 2012, p.205-206).

Abers e Keck (2013) posicionam-na como resultado da confluência de interesses pela descentralização administrativa e pela incorporação de atores de fora do Estado na gestão das águas. A sociedade civil expressava reivindicação histórica por mais democracia e participação social após longo período de centralização autoritária, e isso coincidia com o movimento de reforma do Estado sob a abordagem do *New Public Management*<sup>122</sup> que propunha a incorporação de novos atores e organizações sociais em detrimento das clássicas estruturas burocráticas<sup>123</sup>. Grupos técnicos<sup>124</sup> profissionais organizados sob inspiração do *Integrated Water Resources Management - IWRM* e do modelo francês de gestão também propugnavam por *participatory arenas*, interpretadas como espaços para manifestações de diferentes atores e interesses econômicos. Forças aparentemente antagônicas e inconciliáveis representantes do pensamento liberal internacionalista e de movimentos sociais ávidos por democracia

---

<sup>121</sup> “Enquanto a Lei 9.433 tem sido falaciosamente apresentada como um marco de cidadania, esta nada mais é do que uma resposta neoliberal, com concessões democráticas menores e periféricas, às contradições causadas pela própria atividade econômica” (IORIS, 2009).

“...os casos de Chile, China, e Brasil, uma vez que as reformas no setor de águas tenham se beneficiado das influências sinérgicas de suas políticas liberalizantes, elas realmente fazem parte de um amplo programa de liberalização econômica” (SALETH; DINAR, 2000, p.196).

<sup>122</sup> A reforma gerencial no Brasil, inspirada no gerencialismo britânico, recebeu influência dos princípios da *new public management* e da *progressive governance*, consagrados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2008)

<sup>123</sup> No interior do aparato burocrático Federal os especialistas também agiam para a discussão e difusão dos novos modelos de gestão. Destacam-se o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, DNAEE e a Secretaria de Meio Ambiente (GUTIERREZ, 2010).

<sup>124</sup> Por meio da Carta de Salvador, aprovada na Assembleia Geral Ordinária realizada em 13 de novembro de 1987, na seção de encerramento do VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, a Associação Brasileira de Recursos Hídricos divulgou sua visão a respeito dos fundamentos sob os quais a gestão de recursos hídricos deveria ser implantada, com grande aderência aos princípios do IWRM, notadamente a valoração econômica da água, descentralização e participação.

Discorrendo sobre a reforma da política de recursos hídricos, Gutierrez (2010) atribui a grupos de especialistas a liderança da concepção, ainda na década de 1980, de um novo modelo de gestão, que se encarregariam também de implementar.

participativa<sup>125</sup> se uniram para questionar o modelo autoritário, centralizador, tecnocrático e estatal de gestão, consolidado no regime ditatorial.

Arretche (1996) também aponta convergência de opiniões de correntes à direita e à esquerda no espectro político no sentido de empreender reformas com foco na descentralização. Tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes, democráticas e viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Essas ideias estavam parcialmente em consonância com um movimento internacional de reformas pró-mercado que incluíam descentralização, instrumentos econômicos de gestão, planejamento no nível de bacia hidrográfica e governança participativa (ABERS; KECK, 2013), tendo como pano de fundo a redução do papel do Estado e de suas burocracias e a penetração de atores sociais e econômicos (MEIER; HILL, 2005) em instâncias consultivas e deliberativas (SALETH; DINAR, 2000).

A abordagem IWRM fortalecia de modo privilegiado as ideias da descentralização, incentivos de mercado, planejamento por bacia hidrográfica e ampliação da participação em arenas decisórias. A *descentralização* contribuiria para a redução da influência das burocracias centrais e dos políticos; os *incentivos de mercado* poderiam resultar na incorporação do valor econômico da água nas cadeias produtivas, na mercadorização<sup>126</sup> da água e em movimentos de privatização do saneamento em áreas urbanas, conforme política explícita do Banco Mundial (SALETH; DINAR, 2000; CAUBET, 2006; CONCA, 2006; GOLDMAN, 2007; ABERS; KECK, 2013); a ideia do *planejamento e gestão por bacia hidrográfica*<sup>127</sup> deriva da lógica da conformação territorial de um *locus* para a gestão descentralizada e de incorporação de políticas de proteção ambiental e de uso do solo; quanto à perspectiva da *gestão participativa*, esta pode confirmar-

---

<sup>125</sup> Talvez como consequência, a criação milhares de conselhos participativos em todo o país após a Constituição de 1988 seja uma das características mais marcantes da retomada do período democrático brasileiro.

<sup>126</sup> Conca (2006) sugere que o estabelecimento de regras e normas para a gestão da água no Brasil envolveu influências de ativistas transnacionais pró-mercantilização, com forte participação do Banco Mundial.

Caubet (2006, p.33) aponta a mercantilização, “a privatização, a desregulamentação e a renormatização, bem como diversas modalidades de realocação” como características da política preconizada pelos “grandes estados-maiores internacionais da água”, que a consideram uma “nova fronteira de realização de lucros”.

<sup>127</sup> A Conferência de Mar del Plata, primeiro evento multilateral global sobre água, organizada pelas Nações Unidas em 1977, já recomendava aos Estados-membros a criação de entidades administrativas por bacias hidrográficas, a fim de permitir melhor planejamento integrado dos recursos hídricos.

se como concessão menor e periférica diante dos interesses do Capital (CAUBET, 2006; CONCA, 2006) ou pode permitir maior democratização e acesso de movimentos populares e setores marginalizados, apenas a dinâmica histórica desvelará.

Caubet aponta o esforço de propaganda empreendido para ressaltar o caráter democrático do novo arranjo:

Houve uma grande insistência na afirmação do caráter democrático da nova legislação, graças à adoção de novas instituições como os Comitês... A propaganda divulgada engendrou a ilusão de que o tratamento do tema era participativo e fortalecia a democracia. Entretanto as realidades já criadas e as que estão sendo implementadas não correspondem (CAUBET, 2006, p.33)....

As interpretações mais correntes sobre o movimento internacional de reforma das políticas de recursos hídricos na qual o país se inseriu se referem ao contexto mais amplo de liberalização das relações econômicas, fragilização do papel do Estado, privatizações e de maior participação de organizações civis e de usuários em espaços institucionais, em voga nos anos 1990 (SALETH e DINAR, 2000; CAUBET, 2006; GOLDMAN, 2007).

Ao tempo em que a reforma da regulação do uso dos recursos hídricos representa uma ruptura formal com a institucionalidade do Código de Águas, continuidades apoiadas por elites governamentais e por atores do campo político manteriam o setor elétrico e a União como forças hegemônicas no SINGREH, o que configuraria um aspecto da inércia institucional do arranjo anterior.

...o setor elétrico tem um peso muito grande e quando acontece alguma coisa que mexe com eles, eles vão lá em grupo e tentam mudar tudo. Acompanham politicamente e agem através da ANEEL, da ELETROBRÁS (RA2)...

...produzimos uma resolução na ANA para dizer o seguinte, “só vamos autorizar uma hidrelétrica depois da manifestação do ministério dos transportes”. Só que o ministério dos transportes, para não contrariar o Palácio do Planalto, diz: “olha, é importante colocar a hidrelétrica e a eclusa, mas se não puder, paciência”. Aí manda um ofício pra ANA abrindo mão, abrindo mão da eclusa. Aí o que a ANA faz? A ANA dá a outorga porque o Ministério dos Transportes não teve uma manifestação a altura da necessidade (RG1).

...foi aprovada no CNRH, uma moção (Moção nº 36, de 3 de março de 2006) para aumentar a participação dos estados, sociedade civil e usuários, reduzindo a participação do Governo Federal no Conselho para 40% dos membros. Foi acordada, passou pelo MMA e depois parou na Casa Civil. O presidente da ANA de então foi até a ministra da Casa Civil, Dilma Rouseff

e disse que aquilo era uma ameaça, que aquilo poderia inviabilizar as hidroelétricas no Brasil, o desenvolvimento do país e está lá até hoje, barrada essa proposta (RG5).

...o setor produtivo tem suas organizações, tem a CNI e o setor elétrico tem suas organizações, é claro que sim. Mas eles não são tão influentes no aparato de recursos hídricos. Na realidade não são muito influentes porque eles não veem, o setor de recursos hídricos, não leva muito a sério porque o setor de recursos hídricos não tem demonstrado capacidade de realmente de modificar as coisas (RG2).

Por meios diversos, a hegemonia estabelecida durante a vigência do Código de Águas pelo setor elétrico repercute na política de recursos hídricos, mesmo após as reformas do final do século XX. As repercussões encontram-se muito associadas à preponderância da União como ator central no âmbito da governança da água, expressa pela atuação centralizada da ANA e também pela sua participação majoritária no âmbito do CNRH, orientada pela lógica governamental que mantém a política energética dominante sobre outras de caráter periférico, como meio ambiente e recursos hídricos.

O setor elétrico faz um planejamento 50 anos antes, antes de qualquer setor e ele tem que ter preocupações em preservar aquilo o que ele defendeu intramuros. É bem representado no CNRH, tem participantes combativos e, nos outros setores, cuja importância é absolutamente assimétrica em relação ao setor elétrico há uma sub-representação e leniência muito grande (RG3).

...o setor elétrico tem aquela forma antiga de decidir. É muito bem organizado, competente, sabe o que quer e atropela os outros. Está representado em todas as instâncias, mas não tem nenhum cacique, ninguém muito importante participando. ...assim que surge qualquer problema ele vai atuar, mas ele não atua no Sistema, ele vai atuar em outras instâncias, vai buzinar no ministro, vai buzinar na presidente, ele não vai atuar no Conselho Nacional dos Recursos Hídricos. Possui ligação direta com o poder central... não tenho esperança de que possa ser cooptado para o SINGREH, esse não ganha pelo convencimento, ganha pela coação (RG4).

...nós estamos saindo do anonimato e indo para insignificância. O SINGREH ainda é absolutamente insignificante para a grande maioria. Se não fosse pelos instrumentos que são obrigatórios, que a legislação coloca, o Sistema não teria papel nenhum para a sociedade (RG6).

Não se pode considerar superada, especialmente nas gestões do Partido dos Trabalhadores, a eminência do projeto desenvolvimentista (CASTELO, 2012; COSTA, 2014) como um dos eixos estruturadores das políticas governamentais e, neste contexto, a relevância das

intervenções no setor elétrico. O atual modelo institucional de energia<sup>128</sup> foi concebido no Governo Lula por Dilma Rousseff<sup>129</sup> a partir de 2003, na condição de ministra de Minas e Energia (MME). É também no período destes governos que são retomados investimentos vultosos no setor, com a licitação, licenciamento e implantação das usinas hidrelétricas na bacia amazônica, Santo Antônio e Jirau no rio Madeira, Belo Monte no rio Xingu e Teles Pires e São Manoel<sup>130</sup>, estas no rio Teles Pires. Resta clara a centralidade da política energética nos governos Lula e Dilma Rousseff, objeto de notórios conflitos com a área ambiental.

#### **2.4. Uma visão das políticas de saneamento e de recursos hídricos**

Uma visão preliminar das trajetórias das políticas parece indicar que elas tenham sido fortemente influenciadas pelo contexto histórico e atreladas ao esforço nacional para industrialização, empreendido pelo Estado brasileiro no século XX. Teriam sido instrumentalizadas para efetuar a transição entre a economia agrária e exportadora, herdada do período colonial, para uma economia industrial e urbana, tendo o Estado brasileiro desempenhado o papel de condutor e promotor deste processo. O papel de protagonismo assumido pelo Estado demandou a melhoria de suas capacidades e a organização de burocracias especializadas em ambas as áreas.

Fiori (1992) aponta que o quadro de fortalecimento da ação do Estado no Brasil coincide com o pensamento econômico que dominou a cena na Europa e Estados Unidos após a década de 1930 até a década de 1970, de corte keynesiano, reforçado na América Latina sob inspiração teórica da CEPAL<sup>131</sup>, que propugnava a superação do atraso pela industrialização induzida. Aponta ainda, dentre aspectos críticos da trajetória de desenvolvimento nacional, a marginalização de uma expressiva parcela da população em relação à cidadania e ao acesso aos serviços sociais básicos, assim como uma afinidade histórica entre o projeto de desenvolvimento nacional e o autoritarismo político. O restrito acesso das classes pobres aos

---

<sup>128</sup> Lei nº 10.847 (BRASIL, 2004a) e lei 10.848 de 2004 (BRASIL, 2004b).

<sup>129</sup> Dilma Rousseff, que já havia atuado como secretária estadual de Minas e Energia do Rio Grande do Sul, participou da equipe que formulou o plano de governo de Luiz Inácio Lula da Silva para a área energética e assumiu o Ministério de Minas e Energia, pasta que ocupou de 2003 até junho de 2005 (BRASIL, 2015).

<sup>130</sup> Ainda em construção neste princípio de 2016.

<sup>131</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros.

serviços sociais e a patamares mínimos de cidadania é um traço da nossa sociedade que perpassou os períodos colonial e imperial escravagistas e persiste nos dias atuais.

Muito embora fosse reconhecido como um marco legislativo avançado para sua época, o Código de Águas apenas teve regulamentados os dispositivos inerentes à indústria hidrelétrica e sua implementação esteve a cargo de aparatos estatais também insulados na área de atuação do setor elétrico, especialmente a partir de 1960 com a criação do Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás, DNAE e DNAEE<sup>132</sup>. A precariedade regulatória produziu assimetrias setoriais que privilegiavam os contendores mais poderosos (SILVESTRE, 2008) e se resolviam no âmbito burocrático com a discricionariedade proporcionada por um aparato regulatório incompleto do ponto de vista normativo<sup>133</sup>, inadequado do ponto de vista organizacional e tematicamente capturado por um setor hegemônico.

O exercício da hegemonia do setor elétrico na gestão da política hídrica brasileira levaria a conflitos com demais usuários e evidenciaria, num contexto político e econômico diverso daquele da década de 1930, a necessidade de uma legislação<sup>134</sup> que incorporasse outros setores usuários às instâncias decisórias da política de recursos hídricos, em uma abordagem regulatória mais contemporânea. Resultou na gestação de marcos legais a partir da década de 1980 que se assentavam na descentralização administrativa, na combinação de instrumentos de regulação e de cunho econômico, assim como na orientação por abordagens multissetoriais. Também nesse momento histórico, mais pronunciadamente na década de 1990, é bastante perceptível a participação de organismos multilaterais de financiamento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial<sup>135</sup> na orientação das políticas públicas brasileiras, em consonância com a linha política do governo do presidente Fernando Henrique, “refletindo o

---

<sup>132</sup> Entre as décadas de 1960 e 1980 verificou-se uma taxa média anual de 16% de crescimento da potência instalada, em comparação com uma taxa média de 6% entre as décadas de 1930 e 1950 (WERNECK; FERREIRA; CHRISTOFIDIS, 1999).

<sup>133</sup> Dada a ausência das regulamentações dos demais usos.

<sup>134</sup> Do ponto de vista da estruturação da legislação de meio ambiente e de recursos hídricos pode-se indicar como fatores que nortearam e impulsionaram as regulamentações, a emergência do movimento ambientalista e o marco legislativo da Constituição de 1988, assim como as conferências de Dublin e do Rio de Janeiro, ambas em 1992.

<sup>135</sup> Nos relata Castro (2009) que desde a década de 1980, a posição hegemônica nas agências internacionais de desenvolvimento, dos governos de países desenvolvidos e de outros atores-chave tem sido determinantes na direção de promover a comercialização, privatização, desregulamentação e políticas correlatas para resolver a crise no setor de serviços de água e esgotos.

alinhamento inconfesso daquele governo com as teses neoliberais do chamado Consenso de Washington” (VARGAS, 2004, p.68).

É nesse contexto que essas políticas setoriais se entrecruzam na década de 1990, ao menos no campo das formulações legislativas. A confluência das ações normativas no país, em ambos os setores, e o suporte técnico e político dessas instituições multilaterais<sup>136</sup> coincidem com o auge de suas investidas no sentido de promover políticas pró-mercado, especialmente nas áreas de saneamento (CASTRO, 2007) e de recursos hídricos (SALLETH; DINAR, 2000), naquilo que se convencionou chamar de *neoliberalismo verde* (GOLDMAN, 2007).

A conjuntura do final dos anos 90, era muito desfavorável, havia aí uma ordem geral, mais abrangente, baseada no Consenso de Washington, um governo que seguia as diretrizes do neoliberalismo, que preconizava a privatização dos serviços de saúde e saneamento (RA4)...

O Banco Mundial e todas essas agências multilaterais de fomento, elas estavam com uma visão que hoje é classificada como neoliberal, com aquela história de privatização, de comercialização da água nos moldes do Chile, da região do Colorado (RA5)...

Esse é um período de monitoramento do FMI, de um aprofundamento das políticas neoliberais calçadas na justificativa de que, para enfrentar a crise, precisava reduzir os gastos e os investimentos públicos e abrir espaço para liberalização da economia e para privatização (SG4)...

O presidente Fernando Henrique teve como um de seus primeiros atos governamentais (1995 a 2002) o veto integral ao Projeto de Lei da Câmara nº 199 de 1993, que instituiria três instrumentos básicos para a Política Nacional de Saneamento: i) o Sistema Nacional de Saneamento, ii) o Plano Nacional de Saneamento e iii) o Fundo Nacional de Saneamento, em estrutura que guardaria similaridades com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aprovado posteriormente na Lei das Águas.

Já na segunda metade do segundo Governo Fernando Henrique, o Projeto de Lei - PL 4.147 de 2001, retomando parcialmente o Projeto de Lei do Senado - PLS 266 de 1996, consolidava uma proposta diversa, de caráter centralizador e que atribuía aos Estados o poder concedente nas

---

<sup>136</sup> A privatização dos serviços de água e saneamento articula-se com as políticas das instituições financeiras internacionais e outros atores como as agências de alguns países europeus e dos Estados Unidos (CASTRO, 2007, p.97-98).

regiões metropolitanas<sup>137</sup>. Previa, ainda, a prestação dos serviços de saneamento organizada com base em bacias hidrográficas (Art. 3º) e atribuía à Agência Nacional de Águas a prerrogativa de coordenação das “atividades de regulação dos serviços de saneamento”, com poderes inclusive para edição de normas e diretrizes nacionais para a sua prestação, delegação e regulação.

Jerson Kelman trabalhou no PL 4.147. Acho que era muito mais uma coisa assim: “já que estamos criando a ANA, vamos pendurar a regulação do saneamento na ANA” do que uma coisa conceitual. Era para o governo não ter o desgaste de criar duas agências (RA1).

...não ficou como eu achava que era melhor, que era a ANA ficar responsável como agência reguladora de saneamento em *stand-by* (RG2).

O estado de Minas Gerais adotou uma posição contrária ao projeto original da Agência Nacional de Águas, porque ele vinha na contramão do próprio modelo francês das agências. Junto com umas ações de coordenação, a ANA cuidaria da área de saneamento, na linha da privatização. Nisso foi muito claro o papel do Banco Mundial, a relação dos autores dos projetos, tanto da lei de saneamento da época (4.147), quanto da lei da ANA (RG5)...

Dadas as resistências à sua aprovação, o Projeto de Lei sequer foi apreciado pelo plenário da Câmara, tendo sido retirado de tramitação como um dos primeiros atos do Governo Lula, por demanda do recém-criado Ministério das Cidades. Duas possibilidades de articular de modo orgânico as políticas e setores de saneamento e recursos hídricos não se concretizaram; a primeira, gestada no governo Itamar Franco, de caráter mais estatal e municipalista, propunha um arranjo institucional assentado em um Sistema Nacional de Saneamento e um Conselho próprio e exclusivo, bastante similar ao adotado adiante para o setor de recursos hídricos e, a segunda, de caráter privatista e centralizador, adotaria um órgão do sistema de recursos hídricos para coordenar e regular as atividades de saneamento, dentre outros aspectos.

São capítulos de um jogo político que se desenrolou num contexto de redemocratização do país, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988, que traduzia um projeto de democracia

---

<sup>137</sup> Largamente interpretada como requisito para a privatização dos serviços nas regiões metropolitanas. O projeto atendia a ações propostas pelo BIRD, condensadas no documento “Regulação do Setor de Saneamento no Brasil: prioridades imediatas”.

A redação do artigo 2º continha a seguinte definição para *serviço de saneamento básico de interesse comum*: “aquele em que pelo menos uma das atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais descritas no inciso I se destine ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, exceto quando decorrentes de gestão associada”.

inspirado no *welfare state*, assentado na construção de sistemas universais de proteção social, estruturados de forma descentralizada e participativa (FLEURY, 2013). Ao longo da década de 90 e início dos anos 2000 uma vasta normatização foi estabelecida para regulamentar os princípios constitucionais em um contexto político e econômico desfavorável, hegemonicamente dominado pelas políticas de corte neoliberal de redução do Estado, ajuste fiscal e desregulamentação dos mercados.

...na Constituição de 88, você já tem na Europa um liberalismo muito forte com Thatcher, Reagan nos Estados Unidos e aí tem o contexto histórico da saída de uma ditadura e a própria Nova República, com todos os seus problemas (SA1).

Além da inércia de uma sociedade extremamente desigual, de um Estado endividado e alquebrado por uma década<sup>138</sup> de recessão e da herança de políticas anteriores, a nova institucionalidade indicada pela Constituição de 1988 encarou, na década de 1990, condições políticas e econômicas adversas, que comprometeram de modo duradouro a transformação dos direitos constitucionais em sistemas universais com efetiva fruição pelos cidadãos.

A contingência do momento histórico e o legado de políticas anteriores concorreram para solapar o intuito de ruptura representado pelo esforço constituinte. Um dos exemplos emblemáticos disso é o caso do sistema de saúde (MENICUCCI, 2009). No caso do saneamento não houve sequer o impulso de ruptura com as práticas do período autoritário assinalado em outras políticas públicas como as de saúde e de educação. A institucionalidade estabelecida pelo PLANASA passou incólume pelo processo constituinte, tendo sido mais afetada pelas contingências econômicas relativas ao financiamento que pela ação política no momento de redemocratização e de expansão dos direitos sociais.

...a saúde chega na Constituinte após a 8ª Conferência com uma proposta formulada de política de saúde e mudando radicalmente a proposta vigente, com um sistema universal, descentralizado e com participação social... E o saneamento chega sem propostas e sem capacidade política de atuar... A Constituição atua no sentido da descentralização e, no setor saneamento, o poder político, que até hoje predomina, não se interessou em mexer no *status quo*, na gestão prioritária pelas companhias estaduais... Não conseguimos instituir na Constituição diretrizes claras, que apontassem para uma participação da sociedade, controle social, um sistema nacional, a questão do

---

<sup>138</sup> A década de 1980, conhecida como a “década perdida” sob aspectos econômicos, se caracterizou pela crise e contração econômica, inflação, desemprego e crescimento da dívida externa.

direito humano ao saneamento, como está em relação a saúde na Constituição...(SA1).

Depois de décadas de estagnação na política de saneamento com o esgotamento do PLANASA em meados da década de 1980, impasses e a alternância de políticas governamentais, esta experimenta uma retomada dos investimentos de modo significativo a partir de 2004, com importante marco em 2007, com o início do Programa de Aceleração do Crescimento e a perspectiva de estruturação da gestão com o planejamento setorial com o PLANSAB.

Os investimentos previstos no PLANSAB alçariam os gastos com saneamento a patamares bastante superiores aos verificados nas últimas três décadas e somente comparáveis aos verificados no PLANASA. Embora se possa contrastar o nível atual de investimento com o período que se seguiu ao esgotamento do PLANASA, o novo quadro jurídico e financeiro do setor se choca ainda com uma herança de desorganização que caracteriza o atraso histórico do setor saneamento, comparativamente a outras políticas públicas brasileiras (CORDEIRO, 2011).

A promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico com a LNSB e do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB em 2013 decorre do esforço governamental para reformar o setor saneamento em seus aspectos normativos, institucionais e econômicos. Este período corresponde a um momento de consolidação e ampliação das ações de gestão de recursos hídricos e enseja às partes, reflexões sobre os legados de políticas passadas e avaliações sobre as possibilidades representadas pela intersectorialidade (BRASIL, 2014b, p.106-108, 173 e 174).

As políticas em análise, que historicamente trilharam caminhos bastante distintos entre si e desenvolveram dinâmicas próprias muito resistentes a mudanças, agora possuem marcos legais<sup>139</sup> e peças de planejamento setoriais recentes que apontam para a necessidade de maior interação entre os respectivos setores. Assim como o alcance dos serviços de saneamento é ainda insatisfatório, a gestão de recursos hídricos também não se encontra disseminada e

---

<sup>139</sup> Por exemplo, a Lei das Águas estabelece a necessidade de integração da Política Nacional de Recursos Hídricos com as políticas locais de saneamento básico. Já a lei LNSB e o Decreto que a regulamenta, 7.217 de 2010, possuem dispositivos que remetem à articulação das ações de saneamento ao planejamento de recursos hídricos; estabelecem a necessidade de integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos além da adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações. Nesse último aspecto, preconiza a realização de diagnósticos de salubridade ambiental, de necessidades de investimentos, de objetivos e metas para universalização dos serviços por bacias hidrográficas.

consolidada por todo o território nacional. Sua implementação tem ocorrido em áreas prioritizadas de acordo com sua importância econômica e concentração populacional e, mesmo nestas, ainda não foram completamente implementados os instrumentos de gestão.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos-PNRH, refletindo a preocupação com a operacionalização e cumprimento de objetivos da Política, reconhece a necessidade de integração do planejamento e das ações e explicita uma visão do setor: “Um dos maiores desafios da gestão de recursos hídricos são (sic) os esforços conjuntos a serem empreendidos para a recuperação da qualidade das águas, em vista das questões ambientais, de saúde pública e de qualidade de vida. Embora seja uma atribuição do setor saneamento, a qualidade dos serviços tem enorme repercussão na área de recursos hídricos” (BRASIL, 2006a, p.76). Ainda o PNRH reúne, em seu Volume 2, programas<sup>140</sup> dedicados ao estabelecimento de articulações com setores afetos à gestão de recursos hídricos, com especial interesse no setor saneamento.

No âmbito do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, também há reflexões acerca do tema, como a que considera que o “acoplamento dos sistemas de gestão de recursos hídricos, de meio ambiente e de saneamento básico é um modo de induzir a produção de nexos e possibilitar a mediação de conflitos de competência e de interesses” (INOJOSA, 2011, p. 119). Em linha com o diagnóstico de desarticulação, Cordeiro (2011), no caderno sobre desenvolvimento institucional do PLANSAB considera que a trajetória do setor saneamento, especialmente a partir do PLANASA, seja marcada pela negação das interfaces setoriais e por assimetrias de informação e de poder.

No próximo capítulo serão apresentadas as críticas relativas à abordagem compartimentalizada nas políticas setoriais de saneamento e de recursos hídricos, a construção de um discurso integrador e narrativas de especialistas sobre o tema.

---

<sup>140</sup> Programa V: Articulação Intersetorial, Interinstitucional e Intrainstitucional da Gestão de Recursos Hídricos e Programa VI: Usos Múltiplos e Gestão Integrada de Recursos Hídricos; Programa VII: Programas Setoriais Voltados aos Recursos Hídricos

## **CAPÍTULO 3 A RETÓRICA SOBRE INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS**

A abordagem adotada neste capítulo explicita elementos sobre a retórica da integração de políticas que tem permeado as publicações e peças de planejamento setoriais no âmbito das políticas de recursos hídricos e de saneamento, passa pela análise da natureza da crítica expressa nas peças de planejamento estatal, na conformação teórica sobre integração, na exposição dos principais fundamentos conceituais e nas narrativas de percepção de especialistas acerca do tema. As denominadas estruturas formais das políticas expressam conteúdos técnicos, políticos, culturais e ideológicos presentes nos normativos legais e de planejamento das políticas em análise. As práticas das políticas revelam a natureza operacional das políticas, seus instrumentos e o modo como estes são implementados (DI GIOVANNI, 2009), relevantes elementos estruturais aqui analisados.

Neste capítulo são mescladas referências da literatura acadêmica setorial, de documentos como legislações e peças de planejamento, assim como comentários dos especialistas entrevistados acerca dos temas abordados, na forma de inserções textuais. Busca-se também neste capítulo explicitar valores e saberes que constituem estruturas simbólicas que permeiam as políticas e que sustentam as práticas da intervenção.

### **3.1. *A crítica à setorialidade***

A crítica às limitações da ação setorial no âmbito do Estado tem crescido, não apenas na literatura especializada, como também em peças de planejamento mais recentes nos diversos setores governamentais. Reflexões específicas sobre a intersectorialidade no campo das políticas públicas de saúde, saneamento, meio ambiente e recursos hídricos têm ocupado um espaço significativo das peças de planejamento setoriais. Assentam-se essencialmente na crítica à compartimentação das ações do Estado em estruturas estanques e nas limitações desta abordagem para se alcançar os objetivos das respectivas políticas, uma vez que determinantes e condicionantes externos aos respectivos setores constroem as possibilidades de sucesso em suas políticas.

Algumas das principais críticas à setorialidade nas políticas em análise se originam de movimentos de planejamento e de formulação de políticas recentes, como o Plano Nacional de Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG

Recursos Hídricos (2006), o Plano Nacional de Saneamento Básico (2013) e as discussões sobre a Política Nacional de Saúde Ambiental (2009).

A construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos levou à elaboração de cinco estudos sobre os principais setores usuários de recursos hídricos. Os Cadernos Setoriais trataram de modo analítico os setores de saneamento, indústria e turismo, agropecuária, geração de energia hidrelétrica e transporte aquaviário (BRASIL, 2006b).

Do ponto de vista institucional, o Caderno Setorial dedicado ao saneamento conjectura sobre a forma como o Estado brasileiro tratou dos serviços de saneamento, apontando fatores externos à lógica do próprio setor como responsáveis pela sua trajetória, como a necessidade do controle de doenças ou a injunção de processos econômicos, políticos, sociais e culturais que caracterizaram os modelos de desenvolvimento do país dominantes a cada época (BRASIL, 2006b, p.19).

O texto explicita três aspectos relevantes do ponto de vista institucional, o primeiro, de caráter demográfico, aponta o contexto de urbanização acelerada e crescimento populacional do país na segunda metade do século passado como moldura conjuntural para a organização do PLANASA; o segundo, de corte ideológico, diz respeito às diversas visões a respeito do papel do Estado e de suas políticas públicas e um terceiro, o predomínio da agenda econômica desenvolvimentista sobre a ambiental (Op.cit., p.19, 22).

Ao analisar as trajetórias institucionais dos setores de saneamento e de recursos hídricos, o texto aponta a ausência de “qualquer traço de convergência” no período anterior ao PLANASA. A área de saneamento teria suas primeiras iniciativas institucionais relacionadas à área de saúde no final do século XIX, autonomizando-se como um setor a partir de meados do século XX, vinculando-se a uma ótica de serviços públicos urbanos. O setor de recursos hídricos teria como marco inicial o Código de Águas e se vincularia com a área hidroenergética, situação que começaria a mudar somente a partir do início da organização do sistema de meio ambiente na década de 1970.

“...na década 50 tem outro momento importante que é de uma outra compreensão do saneamento como medicina preventiva. Esse conceito caracteriza a ação de saneamento como uma barreira sanitária e foi a FUNASA, a Fundação SESP, na época... então esse imaginário do

saneamento como prevenção de doenças ainda está embutido na maioria dos profissionais de saúde, de ambiente, de saneamento (SA1).

Do ponto de vista institucional, o documento refere-se à hegemonia no aparato governamental da visão da água como um bem econômico, de uma “obsessão pela autossustentação financeira dos serviços” de saneamento e de iniciativas de privatização, que teriam implicado na “iniquidade de acesso”, verificada nas camadas mais pobres da sociedade. De modo geral, estariam mantidos contemporaneamente, os fundamentos do PLANASA, as Companhias Estaduais e seus “contratos de concessão, o princípio da autossustentação financeira, o tímido controle social, o privilégio ao financiamento das ações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a baixa articulação com as áreas de saúde pública, recursos hídricos, planejamento urbano, etc” (Op.cit., p.53).

Então a questão da autossustentação tarifária emerge desde 1941 dentro da primeira Conferência Nacional de Saúde e vai se consolidando nas décadas de 1950 e 1960 como um ideal do modelo de financiamento do saneamento, assim como em outras políticas. ...a partir do início da década de 60 entra um ator importante no Brasil que é o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que busca ampliar essa racionalização financeira e administrativa através do financiamento... (SA1).

Lógico que era um princípio, a sustentabilidade dos sistemas via tarifa fez com que as autarquias se difundissem. Vários sistemas que eram de administração direta fizeram essa transição para autarquia pensando na sustentabilidade, mas com uma lógica diferente, porque existia parceria com a Fundação SESP, ou seja, o objetivo principal era a saúde (SA2).

Ainda segundo o Caderno Setorial, mantém-se, neste período mais recente a distância entre as áreas de saneamento e de recursos hídricos, sendo esta, no nível federal, formalmente atrelada às estruturas de meio ambiente e a área de saneamento oscilando sua vinculação, desde as estruturas de políticas urbanas à assistência social, com períodos de ausência de claro referencial institucional. Nos demais entes da federação, o texto indica a ocorrência de omissão de estados e municípios em suas estruturas de administração direta, tendo em vista a operacionalização das ações pelos aparatos empresariais, por autarquias e por concessionárias.

O PNRH expressou ainda a visão de que não considera que arranjos distintos no aparelho de Estado se constituam em impedimentos à “integração, articulação ou aproximação entre os setores”. Assinala ainda que não foram observados mecanismos efetivos nos diversos níveis federativos “dignos de menção” (Op.cit., p.24).

As críticas externadas pelo trabalho expressam três eixos explicativos para o afastamento dos setores de saneamento e de recursos hídricos. O primeiro, de caráter histórico, posiciona as diferentes origens e trajetórias das políticas de saneamento e de recursos hídricos como fatores essenciais para a ausência de convergências institucionais significativas; o segundo aponta para dinâmicas externas ao setor saneamento, especialmente aquelas relativas ao campo econômico e ideológico como determinantes de uma abordagem de caráter empresarial, socialmente excludente, que fragilizaria a administração direta nos diversos entes da federação, especialmente após o PLANASA; finalmente, o terceiro eixo centra foco na incapacidade do aparato do Estado de estabelecer certa organicidade e mecanismos relevantes de integração dos setores.

Um aspecto que chama a atenção na interface das políticas setoriais em análise é a pouca eficácia das ações de regulação do uso da água no setor saneamento, percebida por especialistas das áreas (LIBÂNIO, 2006, p. 294-295). Avaliando impactos de instrumentos econômicos do setor de recursos hídricos sobre ações do setor saneamento, o autor aponta um ceticismo entre especialistas sobre sua eficácia: “pode-se afirmar também que, de modo geral, o atual estágio de regulação do uso da água pouco influencia as ações e as decisões do setor usuário de saneamento”. Em relação à valoração econômica dos recursos hídricos, “previu-se que a cobrança pelo uso da água não atingirá níveis suficientes para promover um maior controle da poluição hídrica”. Relata ainda que os pesquisados percebem como “precária e incipiente a regulação do uso da água e a aplicação dos instrumentos básicos de gestão para o controle da poluição e para a promoção do uso sustentável da água no saneamento”.

A crítica contida no Plano Nacional de Saneamento Básico, em seu Caderno temático para o saneamento básico no Brasil (Vol VII), capítulo dedicado à intersectorialidade e transversalidade, aponta a fragmentação do aparato estatal, de acordo com a lógica das disciplinas, como consequência da “visão cartesiana dominante”. A lógica disciplinar teria permeado as organizações da sociedade e configurado as “universidades e o aparato do Estado sob a influência das corporações dos saberes” (INOJOSA, 2011, p.84).

“a principal racionalidade nas empresas de saneamento é uma reprodução de poder técnico burocrático articulado aos processos de poder” (SA1).

...o saneamento ficou numa área que é tecnológica por natureza... a engenharia civil foi quem trouxe o saneamento pra si, mas tem tido pouca discussão com

outras políticas, então o saneamento passou a ser de domínio de um setor na academia (SA5)...

A “crise do paradigma cartesiano” estaria assentada na percepção crescente da complexidade intrínseca dos fenômenos e na interdependência, impondo aos formuladores e gestores de políticas públicas a necessidade de considerar aspectos como a integralidade e a interconexão de campos de atuação do aparelho de Estado, ensejando a revisão da atuação setorial (Op.cit, p.84-86).

...aquela formação rígida de técnicos, de engenheiros em especial, condicionados a pensar que a tecnologia é capaz de resolver todos os problemas de saneamento é equivocada. A engenharia é apenas uma das ciências necessárias (SG1)...

O modo de organização da produção e sistematização do saber no âmbito universitário se refletiu na organização disciplinar do Estado. A lógica “weberiana” da organização e atuação do Estado moderno em setores tematicamente compartimentados e competitivos por orçamentos e poder de influência política e administrativa se reforçaria com a emergência de corporações de profissionais também setorialmente especializados, “monoglotas” (Op.cit, p.86).

O texto chama ainda a atenção para a apartação dos setores de saneamento e de saúde pública a partir da década de 1950 com maior autonomia organizativa para o setor saneamento, que se aprofundaria com o PLANASA na década de 1970 e que repercutiria também nos aparatos educacionais, com reflexos nas corporações de profissionais. Outro aspecto abordado diz respeito às frequentes mudanças estruturais nos governos com importantes deslocamentos institucionais no setor saneamento, especialmente no âmbito do governo federal, ao sabor das sucessivas alternâncias ideológicas (Op.cit, p.90-92).

“A implantação do PLANASA criou uma cizânia na sociedade brasileira porque o Ministério da Saúde, por meio da FUNASA, foi um feroz combatente de toda a política do PLANASA, tendo criado um apoio paralelo com recursos orçamentários aos municípios que não aderiram” (SG3).

...é uma visão muito médica da saúde. Quer dizer, aquela visão de integração que era da Fundação SESP, quando o médico trabalhava junto com engenheiro acabou, eles se separaram. Então, hoje quando se fala em saúde, apesar de ter um discurso... a pessoa pensa no hospital (SA5).

A pulverização de competências e de recursos no âmbito do governo federal é também uma característica que marca a trajetória do setor. Se no início da década de 1960 havia 17 órgãos federais atuando na área de saneamento (REZENDE; HELLER, 2008, p. 229), atualmente competências<sup>141</sup> e recursos estão distribuídos por ministérios como o Ministério das Cidades, da Saúde, da Integração Nacional, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário, do Turismo e da Defesa entre outros. A ausência de um aparato organizacional que estructure a gestão do setor saneamento de modo sistêmico no âmbito federal seria evidenciada pela errática trajetória das competências no âmbito da estrutura estatal. A lacuna representada pela ausência de um Sistema Nacional de Saneamento, como os de outras políticas setoriais, como as de saúde e de recursos hídricos, é apontada como obstáculo para uma mais adequada articulação dos entes da federação (INOJOSA, 2011, p.99). O saneamento básico, como “campo de políticas e de gestão públicas”, estaria fragmentado e desarticulado de outros “campos de ação pública”, sem condições adequadas para melhorar sua efetividade e responder adequadamente aos desafios do desenvolvimento social (BRASIL 2014b, P.35).

Sobre as interfaces com os recursos hídricos há considerações sobre os recortes espaciais para o planejamento das ações de saneamento, privilegiando a bacia hidrográfica e indicando os comitês de bacia como “*loci*” adequados para a participação da sociedade pelo seu caráter multissetorial e pela natureza da representação dos usuários. Seriam espaços privilegiados para o diálogo intersetorial com vistas à universalização dos serviços e proteção de mananciais. Os Comitês são apresentados como contraponto ao modelo “competitivo e desagregador do aparato estatal” (INOJOSA, 2011, p.103). O PLANSAB em sua versão final, no entanto, não define a dimensão territorial da escala de intervenção intersetorial. Evita estabelecer definições a respeito (BRASIL, 2014b, P.110), seja na direção da bacia hidrográfica ou mesmo o município e, assim, não constitui os comitês como instâncias naturais para a articulação entre os setores. Isso pode representar, se não uma contradição, ao menos uma tensão normativa, na medida em que a Lei 10.683 de 2003 estabelece como competência do Ministério das Cidades “a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento” e a LNSB estabelece a “bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas

---

<sup>141</sup> Considerando a conceituação de saneamento básico da LNSB, como serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

ações”. Há ainda uma aparente tensão conceitual expressa no reconhecimento da essencialidade da definição dos recortes territoriais para a ação intersetorial:

Uma prática intersetorial suporia vincular análises, planos, programas, decisões e ações a territórios, onde todas as questões se vivificam e mostram suas interdependências (BRASIL, 2014b, P.35).

O Plano não deixou de propor, no entanto, dentre as 137 estratégias para execução da Política Federal de Saneamento Básico, ações de mobilização do setor de saneamento para integrar os comitês de bacia e conselhos de recursos hídricos a fim de influírem nas definições sobre o uso e manejo das águas nas bacias hidrográficas e priorização de aplicação de recursos oriundos da cobrança na área de saneamento básico (BRASIL, 2014b, p.180, 183).

São perceptíveis dois grandes eixos na crítica oferecida pelo PLANSAB, o primeiro, de caráter mais geral, diz respeito à organização do Estado brasileiro segundo uma perspectiva estanque, disciplinar e cartesiana, de especialização organizacional competitiva que seria reforçada pelas estruturas de produção do saber no âmbito universitário e pelas corporações de profissionais e que imporia limitações na abordagem de problemas complexos. O segundo eixo aponta a ausência de um aparato sistêmico e duradouro de organização, que seria evidenciado pelos deslocamentos do tema saneamento no aparato do Estado e pela pulverização das ações de saneamento por diversos ministérios.

Outra reflexão importante sobre intersetorialidade na área ambiental foi conduzida pelo setor de saúde, com a finalidade de construir uma Política Nacional de Saúde Ambiental, especialmente a partir de 2001, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental – CGVAM do Ministério da Saúde. O processo de formulação usou a estratégia de produzir publicações temáticas e promover eventos que culminaram na 1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental – CNSA, realizada em dezembro de 2009 sob a condução do Ministério da Saúde e participação dos ministérios de Meio Ambiente e das Cidades.

A proposta de realização da Conferência foi aprovada na 13ª Conferência Nacional de Saúde (novembro/ 2007), na 3ª Conferência Nacional das Cidades (novembro/ 2007) e na III Conferência Nacional de Meio Ambiente (maio/ 2008), tendo sido convocada pelo Presidente da República em maio de 2009.

A liderança do setor de saúde na abordagem da temática intersetorial reflete no Brasil os desenvolvimentos internacionais e de outros países, visando à ação sobre determinantes da saúde de responsabilidade de outros setores. Alguns dos principais marcos sobre o assunto foram a 30ª Assembleia Mundial da Saúde em 1977 sobre as ações intersetoriais; a 1ª Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, na cidade de Alma-Ata em 1978 e a 1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em Ottawa, Canadá, em novembro de 1986, que resultou na Carta de Ottawa que, assinalou que:

...a saúde é um conceito positivo, que enfatiza os recursos sociais e pessoais, bem como as capacidades físicas. Assim, a promoção da saúde não é responsabilidade exclusiva do setor saúde, e vai para além de um estilo de vida saudável, na direção de um bem-estar global. (OPAS, 1986).

O diagnóstico expresso no documento “Subsídios para Construção da Política Nacional de Saúde Ambiental” aponta para uma limitação de ordem sistêmica, também indicada pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos: a dominância do modelo econômico sobre a dimensão da saúde e do ambiente. O Estado não teria ainda atingido um patamar de atuação adequado no que diz respeito às políticas públicas voltadas para a “infraestrutura urbana, especialmente os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e do gerenciamento dos resíduos sólidos e águas pluviais” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007, p.23).

No campo normativo, para reforçar a necessidade de construção de um marco específico para a Saúde Ambiental, o documento aponta a existência de legislação que “entrelaça” a gestão da saúde às questões ambientais, propugnando o próximo passo, que garantiria “a continuidade estrutural objetiva”, indicando a operacionalização de ações de caráter intersetorial:

“São competências abordadas aqui, então, abrir possibilidades, firmar acordos e reavaliar a estrutura institucional para – a partir da saúde ambiental – construir espaços que favoreçam a sinergia, a articulação e a integração dessas áreas afins” (Op.cit.,p.17).

“A ação sobre os determinantes ambientais da saúde implica também a estruturação de uma agenda estratégica intersetorial e transversal com os setores que são responsáveis por políticas e programas correspondentes” (ABRASCO, 2009, p.18).

O documento aponta para algumas linhas de atuação: (1) a estruturação e o fortalecimento da Vigilância em Saúde Ambiental; (2) a construção de agendas intersetoriais integradas; (3) o fomento à promoção de ambientes saudáveis; (4) o estímulo à produção de conhecimento e

desenvolvimento de capacidades em saúde ambiental; e (5) a construção de um Sistema de Informação Integrado em Saúde Ambiental (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007, p.5).

Como eixo executivo, a Política Nacional de Saúde Ambiental se construiria por meio da integração das ações nas instâncias de governo situadas em diversos Ministérios, na forma de uma política pública socialmente legitimada pela “pactuação de uma Agenda Integrada de Saúde Ambiental” (Op.cit., p.5). São propostos instrumentos para elaboração de estratégias e ações em planos, programas e projetos que possibilitem a integração dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente, das Cidades, do Trabalho e Emprego, da Educação entre outros (Op.cit, p.10).

Há ainda neste documento a recomendação que abrange um aspecto do aparato ideológico com atuação nas questões do campo de saúde e ambiente, ao apontar que, “no campo da formulação teórico-conceitual, há necessidade urgente de se aproximar os grupos acadêmicos de pesquisa e profissionais da saúde ambiental, no sentido de “des-construir”, “de-codificar”, “re-construir” e problematizar a interface entre saúde e ambiente” (Op.cit., p.20). Este é um aspecto levantado na crítica efetuada pelo PLANSAB à especialização e à disciplinarização do aparelho de Estado, em sintonia com a produção e reprodução do saber no meio acadêmico.

Como resultados da 1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental (CNSA) foram priorizadas quatro diretrizes e duas ações estratégicas para cada um dos seis temas<sup>142</sup> priorizados, a fim de subsidiar a construção da Política Nacional de Saúde Ambiental. O conjunto de diretrizes e ações elaboradas sob a liderança do setor de saúde e com participação de representações dos setores de saneamento e meio ambiente sinaliza para a existência de uma retórica sobre integração no campo da saúde ambiental que pressupõe uma reaproximação entre os setores de saúde e de saneamento. A tradução deste conjunto de formulações em agenda governamental, em normativos e ações, no entanto, está obviamente condicionada a disputas com o *status quo* que hegemoniza estes setores e a administração federal.

“...em São Paulo tem um gráfico que mostra os serviços de coleta e tratamento de esgoto aumentando e os índices de mortalidade infantil decaindo. Mas a saúde não liga muito para saneamento, tem lá a FUNASA que faz uns

---

<sup>142</sup> I - Processos Produtivos e Consumo Sustentável, II – Infraestrutura, III - Articulação Interinstitucional, Ações Integradas e Controle Social, IV - Territórios Sustentáveis, Planejamento e Gestão Integrada, V - Educação, Informação, Comunicação e Produção de Conhecimento e, VI - Marco Regulatório e Fiscalização.

convênios com as prefeituras e ponto. O setor de saúde não é um aliado do setor saneamento, não é... e depois do PLANASA então, piorou (SG3).

O setor de saúde possui ligações históricas e atuação no setor saneamento, é notadamente melhor estruturado, possui mais recursos orçamentários<sup>143</sup> e capilaridade que o sistema de meio ambiente e que os órgãos responsáveis pela gestão do saneamento. Estas assimetrias podem ser instrumentalizadas no âmbito do aparelho do Estado para induzir ações no campo do saneamento e do meio ambiente, como as indicadas pela 1ª CNSA. Ressalta-se, no entanto, que mesmo já havendo sido realizada em 2009, até hoje não foi promulgada uma Política Nacional de Saúde Ambiental, sinal de que não se trata de formulação hegemônica no âmbito governamental, embora tenha o respaldo de um complexo processo de construção.

### **3.2. A perspectiva da ação intersetorial nas políticas**

A perspectiva teórica da ação intersetorial se estrutura de modo mais consistente a partir do final da década de 1970 motivada por uma concepção holística de saúde, voltada para a multicausalidade do processo saúde-doença e com base do ideário das políticas de Promoção da Saúde (WESTPHAL, 2006).

Os problemas e suas causas, entretanto, não são isolados, decorrem das interconexões entre fatores e dos sistemas entre si. Assim sendo, a análise dos determinantes da saúde não pode ser feita isoladamente, sem verificação das interconexões com outros fatores, de outras áreas ou setores, com o risco de, através de uma análise fragmentada e incompleta, cometer erros de avaliação e dar soluções parciais, desarticuladas e incompletas aos problemas com consequências imprevisíveis (Op.cit, p.653).

A partir das Conferências dedicadas à promoção da saúde, promovidas pela Organização Mundial de Saúde, foram sendo reforçados e difundidos conceitos básicos para o fortalecimento da Saúde Pública em torno do compromisso de “Saúde para Todos”, com a utilização de novas estratégias de ação. Essa sequência de eventos se desencadeia com o compromisso firmado pela Organização Mundial da Saúde - OMS com as metas de Saúde Para Todos em 1977. Foi seguida pela Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, da *United Nations Children's Fund* - UNICEF/OMS, Alma-Ata, 1978, e pela 1ª Conferência Internacional sobre

---

<sup>143</sup> O orçamento do Ministério da Saúde subiu de R\$ 31,2 bilhões, no ano de 2003, para R\$ 106,0 bilhões em 2014 (BRASIL, 2014a) e será ainda impactado positivamente pela destinação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, segundo a Lei 12.858 de 2013.

Promoção da Saúde nos Países Industrializados, Ottawa, 1986. Encontros subsequentes sobre Políticas Públicas Saudáveis, Adelaide, 1988 e a Convocação para a Ação: Promoção da Saúde nos Países em Desenvolvimento, Genebra, 1989.

No Brasil alguns projetos usaram elementos do modelo teórico-conceitual da Promoção da Saúde, como o Projeto Cidades Saudáveis, como a Educação em Saúde e projetos vinculados ao Programa Saúde da Família e de Vigilância à Saúde (CARVALHO; GASTALDO, 2008).

Campos (2006) critica a estratégia de Promoção da Saúde oferecendo um retrato da tensão paradigmática entre as doutrinas do campo da saúde. Ainda que apoiada em teorias sistêmicas e que enuncie postulados totalizantes como "universalidade" e a "integralidade", a Promoção da Saúde se basearia na perspectiva sociológica funcionalista que reduziria a importância de "conflitos sociais e dos fatores macropolíticos na genealogia dos estados sanitários". Neste enquadramento, a perspectiva de intervenções sobre as estruturas sociais estaria sendo desconsiderada em favor de uma abordagem gerencialista de integração intersetorial de políticas sem alterações do *status quo*. Em outro sentido, Carvalho e Gastaldo (2008) apresentam a política de Promoção da Saúde como resultado de formulações libertárias e progressistas filiadas ao paradigma crítico-social, não apenas empíricas, nem somente interpretativas, mas que oferecem aportes para a mudança social a partir do interior das próprias comunidades por meio do empoderamento. Postulam uma distinção com as teorias estruturalistas fundadas na determinação social do processo saúde-doença sem negarem a necessidade de problematização das relações de poder como um produto de relações sociais e históricas que tendem a naturalizar e a reproduzir desigualdades. Como se pode ver, a interpretação sobre a natureza e o sentido político da estratégia de Promoção da Saúde permanece em disputa, mas resta incontroverso que se trata de uma abordagem mais ampla que a tradicional prevenção das doenças, que seria mais vinculada a uma visão biologista e comportamental do processo saúde-doença.

A Promoção da Saúde se basearia em uma visão holística e socioambiental do processo saúde-doença, com caráter emancipatório e ético segundo Westphal (2006). A transição de estratégias demandaria um grande trabalho em múltiplas dimensões, como mudanças de atitude e atores como políticos, acadêmicos e técnicos, e integração de saberes, tarefa difícil de ser viabilizada, mas possível dentro de uma perspectiva processual e gradativa (WESTPHAL, 2000). "Mais

uma vez, é sempre melhor ampliar os horizontes da prevenção das doenças, não só oferecendo proteção específica ou medicalizando os problemas de saúde, mas também reconhecendo e lidando com a multicausalidade do problema, por meio de ações intersetoriais” (WESTPHAL, 2006).

Estudo sobre a produção científica na área de saneamento conduzido por Souza e Freitas (2010) revela a hegemonia das abordagens preventistas sobre as promocionistas. O saneamento é visto como um conjunto de sistemas de engenharia fortemente atrelado à prevenção de doenças e distante de uma visão multidimensional. A saúde é tomada, também de modo hegemônico, como condição oposta à condição de doença. A ação sanitária é tida como meio para obstaculizar o caminho entre indivíduos e doenças, a chamada barreira sanitária, que se aproxima da concepção tecnicista que comumente se encontra na base da formação dos engenheiros.

O trabalho detecta, ainda, dois elementos discursivos característicos da Promoção da Saúde, a articulação intersetorial e a participação de atores não técnicos na tomada de decisão, apontando um movimento de “atualização das perspectivas e concepções do saneamento e conferindo maior sintonia com os movimentos atuais relacionados à promoção da saúde e ao desenvolvimento sustentável” (SOUZA; FREITAS, 2010, p.72).

A abordagem promocionista e as discussões sobre intersetorialidade ganham espaço na América Latina com a 1ª Conferência Latino-Americana de Promoção da Saúde em 1992, ocorrida em Bogotá, na Colômbia, assim como com a incorporação da temática no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 - ECO 92, ocorrida no Rio de Janeiro. Esta, por sua vez, foi bastante influenciada pela Conferência de Sundsvall, ocorrida na Suécia no ano anterior e cujo tema central foi a criação de ambientes saudáveis.

A perspectiva teórica do desenvolvimento sustentável e os conceitos aplicáveis à criação de ambientes saudáveis permeariam as discussões da ECO 92 e repercutiriam em legislações, documentos setoriais, eventos e arranjos governamentais posteriores. Conceitos como cidades sustentáveis, cidades saudáveis (WESTPHAL, 2000), equidade, intersetorialidade, transdisciplinaridade, integração, articulação, cooperação e coordenação passaram a compor documentos oficiais e agendas no campo das políticas de saúde pública, meio ambiente,

recursos hídricos, e saneamento entre outras. A percepção de que os arranjos setorializados não seriam eficazes na consecução dos objetivos específicos de cada política valorizou e deu visibilidade ao conceito de intersectorialidade nas políticas públicas como alternativa conceitual e organizacional.

A Agenda 21, refletindo esta tendência, propõe a superação da abordagem setorial na área de recursos hídricos (ONU, 1992), baseada na crítica à fragmentação das responsabilidades pelo desenvolvimento de recursos hídricos entre organismos setoriais. Preconizava o manejo holístico da água doce, tendo em vista seu caráter de recurso finito e vulnerável, além de recomendar a integração de planos e programas hídricos setoriais aos planos econômicos e sociais nacionais.

“Deve-se reconhecer o caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos no contexto do desenvolvimento socioeconômico, bem como os interesses múltiplos na utilização desses recursos para o abastecimento de água potável e saneamento, agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, geração de energia hidroelétrica...” (ONU, 1992).

A translação da retórica do setor de saúde para o setor de meio ambiente contribuiu para a construção discursiva do princípio da multissetorialidade nos recursos hídricos e da sustentabilidade ambiental, especialmente por meio da Eco 92 e passou a permear elementos da legislação e do planejamento governamental no país, especialmente nas áreas de saúde, meio ambiente e políticas urbanas.

A base política para a integração das políticas e estratégias de uso de água foi amplificada pela Eco 92 com a Agenda 21. O conceito de Gestão Integrada de Recursos Hídricos ou *Integrated Water Resources Management - IWRM* contido nos documentos finais se disseminou por vários países que passaram a organizar a gestão dos recursos hídricos e a resolução de conflitos sob a perspectiva territorial da bacia hidrográfica.

...quando você vai analisar os pressupostos que estão colocados, principalmente em Dublin, que é uma prévia da ECO 92, tem aí algo que vai repercutir enormemente na própria Agenda 21. Se pegar o que tem de água lá e aplicar, ainda hoje seria algo absolutamente progressista. A Agenda 21 foi um documento muito avançado pro momento que foi elaborado e vinte e poucos anos depois ela continua sendo um instrumento interessante (RA4).

Em linha com discussões anteriores no país e com a Agenda 21 foram promulgadas legislações estaduais<sup>144</sup> de recursos hídricos a partir do início da década de 1990 e a Lei das Águas de 1997 com a normatização e instituição, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, de órgãos colegiados como os Conselhos de Recursos Hídricos e Comitês de Bacias Hidrográficas. Estes eram compostos pelos setores usuários, por representantes governamentais e da sociedade civil, numa experiência inovadora do ponto de vista da prática tecnoburocrática tradicional do Estado brasileiro. Até então, algumas experiências de gestão por bacias hidrográficas centravam-se na ação governamental.

Em 1976, por exemplo, foi firmado acordo entre o Ministério das Minas e Energia e o governo do Estado de São Paulo para a melhoria das condições sanitárias das bacias do Alto Tietê e Cubatão e o êxito dessa experiência fez com que fosse constituída, em 1978, a figura do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), e a subsequente criação de comitês executivos em diversas bacias hidrográficas, como no Paraíba do Sul, no São Francisco e no Ribeira de Iguape (PORTO; PORTO, 2008).

...as coisas começaram a ficar muito maduras, muito antes da Rio-92. Quando a Rio-92 apareceu e a Conferência de Dublin sacramentou os princípios, a lei de São Paulo já estava aprovada (RA1).

Dublin foi que influenciou a lei. Os princípios de Dublin estão na lei de recursos hídricos (RA2).

...o tema da água assumiu um capítulo dentro da Agenda 21. Isso leva a um processo de organização da temática da água com um destaque dentro da agenda ambiental no nível internacional. ...aí você tem a criação no Ministério do Meio Ambiente de uma Secretaria de Recursos Hídricos em 95 e isso foi importante, porque ele passa a ser um canal institucional que possibilita acompanhamento, cobrança e mobilização no âmbito do Congresso (RG5)...

Por outro lado, a criação do Ministério das Cidades em 2003 deu ao saneamento um endereço institucional mais duradouro em relação aos governos anteriores e impôs à administração um esforço de formulação da política que também se viu influenciado pelo discurso da intersectorialidade. A política de desenvolvimento urbano passa a ser formulada como um campo estratégico do governo federal (FAGNANI, 2011), perseguindo-se uma racionalidade integradora. Neste esforço foram redigidos cadernos para as políticas de: saneamento

---

<sup>144</sup> De modo pioneiro, promulgaram leis sobre recursos hídricos São Paulo em 1991, Ceará em 1992, Santa Catarina e o Distrito Federal em 1993, Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, em 1994, Sergipe e Bahia em 1995.

ambiental, habitação, planejamento territorial urbano e política fundiária e mobilidade urbana sustentável, explicitando suas concepções, seus principais instrumentos e programas.

A intersectorialidade é mencionada no Caderno da Política de Saneamento Ambiental como uma proposição em resposta “à necessidade de integração das ações de saneamento ambiental entre si e com as demais políticas públicas, em especial, com as de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural, habitação e desenvolvimento regional”. O termo apareceria posteriormente no Projeto de Lei 5.296 de 2005<sup>145</sup> como uma das diretrizes dos serviços de saneamento básico, em seu Art.6º, §XII – “a intersectorialidade, compreendendo a integração das ações de saneamento entre si e com as demais políticas públicas, em especial com as de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural, habitação e desenvolvimento regional”. Há ainda expressões similares como “cooperação interinstitucional” com outros órgãos para melhorar “eficácia das ações e explorar as possibilidades de complementaridade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.19).

Muito embora o termo intersectorialidade e sua definição não constem na legislação aprovada e promulgada em 2007 (LNSB), o termo “equidade” aparece com destaque como diretriz prioritária para a ação da União, no Art.48: “I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico”. Os textos fundantes<sup>146</sup> da política de “Saúde para Todos” atribuem importância central a esta dimensão: “Equidade é o tema unificador da política para ação intersectorial para a saúde”. A promulgação da LNSB conforma um campo para aplicação dos conceitos encerrados nas políticas de promoção da saúde com uma abordagem em que o foco das ações se deslocaria da doença para a qualidade de vida:

Um novo ponto de vista sobre os saberes e as práticas em saúde e saneamento se descortina. Esta compreensão histórica pode iluminar expectativas acerca do saneamento brasileiro a partir da Lei Nacional de Saneamento Básico (COSTA, 2009, p.347).

É importante lembrar que conceitos promocionistas já constavam da própria Constituição Federal, de 1988, conforme se pode inferir da redação do artigo 196:

---

<sup>145</sup> Repetindo o texto do Caderno da Política de Saneamento Ambiental.

<sup>146</sup> Equidade é também o primeiro dos sete compromissos assumidos na Carta de Ottawa: “Os participantes desta Conferência comprometem-se a atuar no campo das políticas públicas saudáveis e advogar um compromisso político claro em relação à saúde e à equidade em todos os setores”.

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.

As prioridades, quer estejam relacionadas com a qualidade de vida, com problemas de sobrevivência em países em desenvolvimento ou padrões de doenças em sociedades industriais urbanas, dizem respeito a disparidades entre e no interior dos países” (WHO, 1986, p.123). O esforço desenvolvido por este campo promocionista condensa uma proposta sociopolítica com foco nas iniquidades e na participação da sociedade nas deliberações sobre saúde e qualidade de vida (WESTPHAL, 2006, p. 652).

Outras referências no texto da Política Nacional de Saneamento Básico remetem à “articulação” com outras políticas públicas como a de proteção ambiental e “promoção da saúde” e outras “para as quais o saneamento básico seja fator determinante” (Art.2º). As políticas de Promoção da Saúde e seus princípios mais relevantes estão impregnados de modo inequívoco na redação da LNSB<sup>147</sup>, Art. 2º, 9º, 29º e 48º.

Muito embora sejam perceptíveis os traços conceituais que inspiraram a legislação, resta claro que o impulso reformista representado pelo grupo que ocupou o Ministério das Cidades no primeiro Governo Lula sofreu constrangimentos e vetos de diversas naturezas que delimitaram o espaço para a inovação, conforme se depreende das entrevistas:

Eu acho que houve uma derrota política das forças progressistas, do grupo que estava na Secretaria Nacional de Saneamento Básico no sentido de constituição de um sistema de saneamento, que havia sido perdido naquele veto do Fernando Henrique, e no sentido de reforçar o município e a participação social... a perda política que houve em não se conseguir que o projeto mais global da lei proposto pela SNSA fosse aprovado decorre da correlação de forças entre os atores que atuam na política pública. Houve uma derrota do grupo que estava no poder e que tinha uma proposta que, em sua essência, não foi aprovada. Essa derrota reforça mais uma vez o peso das companhias estaduais que, unidas com a ABES, com as grandes empresas da construção e de equipamentos, atuaram diretamente no Ministério da Fazenda, na Casa Civil e no Congresso para se oporem ao projeto, ou seja, ali foi o setor econômico em contraposição ao setor social (SA1).

Depois da Constituição de 88 faltou uma concertação nacional para que os três entes federados autônomos e independentes entre si, os municípios,

---

<sup>147</sup> as políticas estão embasadas em uma perspectiva ideológica expressa por seus princípios e diretrizes. A lei de saneamento tem muitos aspectos que são emprestados do SUS, como universalidade, integralidade (SA1)...

estados e a União perseguirem objetivos comuns dentro do saneamento de modo sistêmico... Na lei nós fomos derrotados! Nós propusemos na minuta de lei um sistema, mas o Congresso e as forças que atuaram nesse processo acabaram tirando esse sistema (SG1).

...nós não sabíamos direito qual era o formato, qual era o espaço da lei, quais eram as limitações. Tanto que o primeiro anteprojeto de lei foi concluído no final de 2003 com muita discussão com os nossos companheiros de trajetória e foi pra Casa Civil que disse: “procurem um advogado”. ... eu me lembro que a negociação dos vetos do presidente foi feita através da Casa Civil. Chegou uma hora que nós do Ministério das Cidades não éramos mais recebidos na Casa Civil. Então foi um período de muito aprendizado e de enfrentamento de dificuldades concretas de perceber que o governo era susceptível realmente a conjunto de pressões muito mais amplas e que as orientações que a gente tinha acumulado estavam sendo mediadas por outros interesses (SG4).

Aprovada a LNSB caminhou-se para o PLANSAB. O planejamento do setor saneamento aponta para uma maior atenção às relações de interdependência entre setores afins como forma de melhorar a resposta aos desafios do desenvolvimento social. Equidade e intersetorialidade estão listadas no rol de princípios fundamentais do PLANSAB, evidenciando a aproximação teórico-conceitual entre as formulações do campo da saúde e as adotadas no planejamento da área de saneamento.

... a parte da engenharia que tem essa conotação mais social, que se relaciona mais diretamente com as pessoas é o saneamento, e por isso precisa de abordagens e de ações intersetoriais, de abordagem multidisciplinares ou interdisciplinares. A saúde pública, no Brasil, sobretudo a partir da década de 70, com a discussão da saúde coletiva passou por um processo de politização maior que foi fundamental para a reforma sanitária e pro SUS (SA1).

A perspectiva da intersetorialidade explicitada pelo PLANSAB considera que articulações do saneamento básico com “políticas públicas de interfaces mais evidentes”, como recursos hídricos, meio ambiente, e a política urbana e de saúde devem levar em conta os “desafios e as potencialidades” representados pela abordagem nas dimensões “normativa, institucional e territorial”. A dimensão normativa é tomada como relativa às normas inerentes às políticas públicas; a institucional como composição política do campo, atores, interesses e práticas “cristalizadas” nos setores e a territorial, que definiria a escala e os *loci* para a ação intersetorial (BRASIL, 2014b, P.110).

Dentre os cinco blocos temáticos de macrodiretrizes estratégicas para implementação da Política Nacional de Saneamento Básico o primeiro listado trata de ações de coordenação e planejamento no setor e das articulações intersetoriais interinstitucionais para efetiva

implementação da Política Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2014b). Destina-se à promoção do avanço institucional da Política Nacional de Saneamento, “com perenidade e sustentação”. Dentre as diretrizes elencadas destacam-se o fortalecimento da coordenação intersetorial no âmbito do Ministério das Cidades de órgãos da administração federal; a observância orçamentária do próprio PLANSAB; a sua compatibilização com outros planos setoriais correlatos e de demais entes federais; a cooperação entre União, Estados e Municípios no âmbito das políticas de saneamento básico com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais; a adoção de estratégias que assegurem a intersetorialidade com as políticas de saúde, de desenvolvimento urbano e regional, habitação, proteção ambiental e recursos hídricos, entre outras; a promoção do controle social por meio da instituição de conselhos e conferências estaduais e municipais das cidades e, finalmente, apoiar e fomentar a elaboração dos planos municipais, estaduais e regionais de saneamento básico.

Ainda consta como “diretriz”, a constituição de Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, sob direção do Ministério das Cidades, de caráter multissetorial e com a participação dos demais setores do Governo Federal envolvidos para execução e monitoramento da Política Nacional de Saneamento Básico, seus programas e ações e a integração com as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saúde, meio ambiente, recursos hídricos, dentre outras (BRASIL, 2014b, p. 174,177). Esta é uma ação meramente administrativa, que não depende de muito mais que disposição administrativa e governamental para implementar e que, até o início de 2016, ainda não havia sido levada a cabo.

O Plano considera a necessidade de disputa política e de constituição de mecanismos capazes de reduzir o poder de veto de agentes conservadores como essencial para a promoção da intersetorialidade. Não avança, no entanto, quanto à definição de territórios preferenciais para atuação ou de indicação de falhas setoriais a serem trabalhadas, embora aponte estratégias que objetivam “assegurar” a intersetorialidade das ações de saneamento com outras políticas, dentre as quais a de recursos hídricos e indique a necessidade de constituir uma arena multissetorial para coordenar e acompanhar a implementação da Política de Saneamento Básico, sob direção do Ministério das Cidades. Trata-se de uma estratégia que guarda certa semelhança com a constituição de instâncias colegiadas multissetoriais no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, em que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos reúne além de atores

governamentais no âmbito federal, representantes de estados, de usuários e da sociedade civil em um colegiado com dominância quantitativa da representação do governo federal.

Já no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos a retórica sobre integração é pressuposto da recente legislação, destacando-se algumas das dimensões mais perceptíveis na política, como a dimensão normativa, organizacional e dimensão territorial. Na dimensão normativa, alguns fundamentos da política expressam a necessidade de integração dos múltiplos setores envolvidos com seu uso. O fato da água ser caracterizada como bem público a retira das possibilidades de apropriação privada e comercial e impõe ao Estado a obrigação de regular o seu uso, de modo a proporcionar seu uso múltiplo. O estabelecimento de instâncias participativas no âmbito das bacias hidrográficas, dos estados e da União permite variados modos de representação multissetorial e de mediação e pactuação de arranjos gerenciais de modo a assegurar o atendimento das demandas em ambientes institucionalmente reconhecidos pelas partes.

O caráter gerencial de uma política com espaços territoriais bem delimitados e com perspectiva de fonte permanente de financiamento de ações fez da Política Nacional de Recursos Hídricos um ambiente de possibilidades de coordenação das diversas políticas setoriais e de poder institucional bastante promissor. O caráter abrangente da Lei das Águas expressa uma ambiciosa perspectiva integralizante e estabeleceu instrumentos julgados adequados à sua execução.

A integração de atores governamentais ministeriais com a prerrogativa da maioria no âmbito do CNRH para lidar com o tema água e coordenar a política com claros impactos sobre as diversas políticas setoriais proporciona ao Governo Federal uma clara ascendência sobre as demais esferas administrativas da federação. Além dos 20 ministérios com assento no CNRH, o compõem representantes de estados, de usuários e da sociedade civil.

O discurso multidimensional, totalizante e integrador da política de recursos hídricos pode ser demonstrado pelos requisitos estabelecidos pela Lei das Águas, como a necessidade de articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; com o requisito da articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; com a necessidade de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; com a necessidade de integração da gestão das bacias

hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras; e com a necessidade de articular a atuação de entidades intervenientes na gestão de recursos hídricos.

No âmbito do Plano Nacional de Recursos Hídricos, subprogramas que visam à compatibilização e integração de projetos setoriais, assim como à avaliação de impactos setoriais na gestão constam do Programa Articulação Intersetorial, Inter e Intrainstitucional da Gestão de Recursos Hídricos.

O primeiro, Avaliação de Impactos Setoriais na Gestão Integrada de Recursos Hídricos, é dedicado à identificação e avaliação dos impactos gerados a partir de investimentos, intervenções e ações institucionais empreendidos por setores usuários sobre a gestão. Trata-se, como pode se verificar, de avaliação de impactos setoriais sobre a gestão e a correspondente coordenação multissetorial para compatibilização de usos, conforme discriminado no PNRH:

A água é um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais e, nesse aspecto, a identificação e a avaliação de impactos setoriais sobre a gestão integrada de recursos hídricos concorrem principalmente para o alcance do objetivo de redução dos conflitos reais e potenciais pelo uso da água, favorecendo o desenvolvimento setorial (BRASIL, 2008b, p.3).

São objetivos específicos do subprograma:

- identificar e avaliar impactos gerados por políticas, planos, programas – inclusive PPA – e projetos setoriais sobre a gestão de recursos hídricos em âmbito federal, estadual e municipal;
- identificar e avaliar impactos e interfaces de arranjos institucionais e da dinâmica gerencial de setores usuários e das relações inter e intrainstitucionais sobre a gestão de recursos hídricos;
- identificar e avaliar as interferências de áreas protegidas, terras indígenas e de comunidades tradicionais sobre o planejamento e as atividades dos setores usuários de recursos hídricos e, no sentido inverso, destes sobre as áreas protegidas, as terras indígenas e as comunidades tradicionais.

Não se pode identificar no documento Informe sobre a Implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos no Período 2012-2014 e Perspectivas para 2015 qualquer avanço efetivo deste programa no campo do saneamento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015, p.54-57).

O segundo, Compatibilização e Integração de Projetos Setoriais e Incorporação de Diretrizes de Interesse para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos, dedica-se a atuar, “de forma proativa, na promoção do mútuo ajuste entre as políticas, os programas e os projetos setoriais e

as diretrizes transversais traçadas pela área de recursos hídricos” (BRASIL, 2008b, p.11). O subprograma é assim justificado:

A ampla diversidade de intervenções setoriais que afetam os recursos hídricos pode resultar na duplicidade de iniciativas, em disfunções e incongruências e na incompatibilidade entre políticas públicas, com a conseqüente dispersão de esforços e recursos. Essa falta de sintonia pode ser contornada mediante um subprograma que assuma uma atitude proativa em favor da incorporação de diretrizes transversais concernentes à gestão de recursos hídricos, ajustando, integrando e gerando compatibilidade entre ações setoriais relacionadas às temáticas da água ou elaborando sugestões para que a legislação de outros setores incorpore aspectos de interesse da gestão de recursos hídricos.

As ações deste subprograma extrapolam o limite de meros estudos de identificação, devendo interferir e estabelecer propostas concretas, devidamente pactuadas entre as partes interessadas, em programas e projetos setoriais e de desenvolvimento nacional e regional que apresentem mútua incompatibilidade com metas e objetivos da gestão de recursos hídricos, implicando alterações de escopo, de abordagens ou complementações nas intervenções previstas (BRASIL, 2008b, p.10).

No âmbito deste subprograma encontra-se em elaboração o Atlas de Despoluição de Bacias Hidrográficas, sob responsabilidade da ANA, “consiste na análise dos sistemas de esgotamento sanitário de todas as sedes municipais do País e a proposição de ações e obras” com a finalidade de proteger os recursos hídricos. No contexto do Atlas também está em elaboração um estudo de Bacias Críticas que visa refinar informações de balanço hídrico em áreas selecionadas para apoio à gestão de recursos hídricos. Do mesmo modo, encontra-se em elaboração o Plano Nacional de Segurança Hídrica em parceria da ANA com o Ministério da Integração Nacional e tem como escopo a indicação de principais intervenções estruturais em âmbito nacional, como barragens, sistemas adutores, canais e eixos de integração hídrica com objetivo de garantir a oferta de água para o abastecimento humano e para o uso em atividades produtivas e de reduzir os riscos associados a secas e cheias. Por fim, ainda no âmbito deste subprograma está o Programa Interáguas com a finalidade de “buscar uma melhor articulação e coordenação de ações no setor água”, tem foco em planejamento e gestão e é voltado para regiões menos desenvolvidas do País. É financiado pelo Banco Mundial e envolve três Ministérios com atribuições na formulação e execução de políticas setoriais: i) Ministério do Meio Ambiente; ii) Ministério das Cidades e iii) Ministério da Integração Nacional (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015, p.57-58).

Os subprogramas apresentados são sequenciais, o primeiro diz respeito à identificação e avaliação de impactos setoriais na gestão de recursos hídricos e o seguinte trata de ajustar as

ações setoriais às diretrizes do Sistema. Se o primeiro subprograma diz respeito ao compartilhamento de informações e trabalho analítico, inscrito no nível da cooperação em que predomina o diálogo e a informação multissetorial, o segundo trata claramente de uma ação no nível da coordenação de políticas, com esforço para evitar conflitos e ajuste de políticas setoriais para reforço mútuo e enquadramento destas às diretrizes do sistema, conforme teorização de Meijers e Stead (2004). A partir do Informe sobre a implementação, percebe-se que o primeiro subprograma não avançou nas questões relativas ao saneamento e que o segundo contempla produtos relevantes que dizem respeito à política de saneamento, o Atlas, sem participação do MCidades e o programa Interáguas, com participação do MCidades.

Ainda no âmbito dos Programas de Articulação Intersetorial, Interinstitucional e Intra-institucional da Gestão Integrada de Recursos do PNRH, os subprogramas específicos para o setor saneamento são o VI.4: Intervenções Integradas de Saneamento Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos no Meio Urbano e VII.1: Despoluição de Bacias Hidrográficas.

O Subprograma VI.4 se coloca em posição avançada na tênue divisão de atribuições entre os órgãos do SINGREH e os órgãos com competências específicas sobre a gestão do saneamento, uma vez que objetiva, “em parceria com estados, municípios e ministérios correlatos, apoiar a estruturação e a execução de programas e projetos integrados” de saneamento com intervenções estruturais<sup>148</sup> e institucionais<sup>149</sup>. O subprograma avança ainda no intuito de “sistematizar e desenvolver bases conceituais e metodológicas, mecanismos, modelos e estratégias para o enfrentamento de problemas ambientais urbanos, em particular aqueles relacionados com os recursos hídricos”.

A implementação deste subprograma, no entanto, não corresponde à expectativa. Não se pode identificar no documento Informe sobre a Implementação do PNRH qualquer avanço efetivo deste subprograma no campo do saneamento em áreas urbanas, à exceção do Prodes, que tem suas ações relatadas no âmbito deste subprograma apesar de constituir um outro subprograma (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015, p.50-53).

---

<sup>148</sup> Tratamento de esgotos sanitários, drenagem, disposição de resíduos sólidos, (re) urbanização de ocupações desconformes, reassentamento de populações, proteção de mananciais e outras (BRASIL, 2008b, p.37).

<sup>149</sup> Ações institucionais para a instalação de sistemas de gestão de recursos hídricos em bacias urbanas (BRASIL, 2008b, p.37).

Este subprograma VI.4 foi detalhado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, quando já havia sido estabelecida<sup>150</sup> a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRHU a partir da Secretaria de Recursos Hídricos e com a incorporação de egressos do Ministério das Cidades e da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental - FNSA<sup>151</sup>. À SRHU foram atribuídas, dentre outras, competências relativas à proposição de políticas, planos e normas e definição de estratégias em temas como o saneamento e revitalização de bacias hidrográficas; a política ambiental urbana; a gestão ambiental urbana; o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos locais e regionais de planejamento e gestão que incorporem a variável ambiental; a avaliação e a mitigação de vulnerabilidades e fragilidades ambientais em áreas urbanas; o controle e mitigação da poluição em áreas urbanas; e a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, além do acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

A temática do saneamento ganhava relevo no MMA com a constituição da SRHU, muito embora sua atuação tenha se concentrado na formulação de políticas relativas a resíduos sólidos urbanos e os recursos disponíveis para implementação dos subprogramas não permitissem intervenções de caráter estrutural relevantes. Para este subprograma VI.4 foram previstos investimentos da ordem de R\$6,1 milhões no período de 4 anos (BRASIL, 2008b, p.40).

O Subprograma VII.1 Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas - Prodes cruza, claramente a tênue divisão de atribuições que separa os órgãos do SINGREH dos órgãos implementadores de políticas de saneamento. Implementado desde 2001 pela ANA, objetivou responder aos “problemas ambientais decorrentes da poluição hídrica por despejo de esgotos sanitários não tratados e, mais especificamente, de indisponibilidade de água de boa qualidade para atendimento aos usos mais exigentes”.

O PRODES é o típico programa de saneamento que está vinculado a um comitê, são recursos bancados pelo Governo Federal, mas que mostra uma possibilidade de integração importante (RA5).

---

<sup>150</sup> Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007

<sup>151</sup> Por exemplo: Marcos Helano Fernandes Montenegro, Sergio Antonio Gonçalves e Silvano Silvério da Costa.

O PRODES foi uma oferta do setor de recursos hídricos que não foi bem recebida pelos gestores do setor de saneamento, ao contrário das empresas (RG2).

A justificativa apresentada para o programa buscou diferenciá-lo dos demais programas apontando o fortalecimento do SINGREH, sua relação com diretrizes para implementação da Política de Recursos Hídricos, as percepções de que o principal problema de qualidade de água seria o lançamento de esgotos domésticos<sup>152</sup> nos cursos d'água e de que persiste no país a operação precária de muitas das estações de tratamento de esgotos (BRASIL, 2008b). Este quadro justificaria a atuação da ANA como formuladora e implementadora do PRODES e sua inclusão no PNRH:

Portanto, o bom desempenho do setor de saneamento, particularmente na coleta e no tratamento das águas residuárias, interessa de forma imediata aos órgãos gestores de recursos hídricos, uma vez que seus serviços são essenciais não somente para o controle da poluição hídrica, mas também para a manutenção da qualidade ambiental em toda a extensão das bacias (BRASIL, 2008b, p.58).

Foram previstos investimentos médios anuais no período 2008 – 2016 da ordem de R\$120 milhões para o PRODES e efetivamente aplicados, no período de 2001 - 2012, R\$ 257,78 milhões em 58 empreendimentos. Para que se tenha ideia da relevância atribuída ao setor saneamento no PNRH, apenas outro setor, o de irrigação, mereceu um subprograma específico, o VII.2: Otimização do Uso da Água em Irrigação.

Muito embora esteja construída uma retórica sobre integração de ambas as partes, assentada na necessidade de melhorar aspectos relevantes das políticas e estejam desenhadas na dimensão institucional concepções e proposições neste sentido, não são percebidos avanços reais na implementação de mecanismos, instâncias e instrumentos para a ação intersetorial que materializem as intenções expressas no conteúdo das legislações e peças de planejamento. Neste ponto vale parafrasear o PLANSAB, ainda que a definição do quadro normativo signifique um progresso importante, “a sua tradução em agenda pública está condicionada à capacidade de gestão” dos agentes nas políticas e governos (BRASIL, 2014b, p.108).

---

<sup>152</sup> No Caderno de Recursos Hídricos do PNRH intitulado Panorama da Qualidade das Águas Superficiais no Brasil foi destacada a problemática do déficit de tratamento de esgotos sanitários, afirmando-se que, em nível nacional, o principal problema de qualidade de água é o lançamento de esgotos domésticos.

O discurso expresso pela legislação e peças de planejamento do setor de recursos hídricos em relação ao saneamento guarda uma ambiguidade no sentido de que o SINGREH se baseia tanto no caráter de regulador das ações multissetoriais quanto indica, em programas como o PRODES e intervenções estruturais no âmbito das agências e comitês de bacia, intenções e ações de caráter executivo. Ao elegerem o setor saneamento como “maior problema” e estabelecerem ações executivas, o SINGREH promove um deslocamento da dimensão reguladora e multissetorial para uma dimensão executiva, que permite uma abordagem intersetorial com o setor saneamento.

Da parte do setor saneamento, o discurso integrador não consegue transcender a crítica às atuais estruturas e atores e se traduzir, de modo mais efetivo em proposições para sua superação. Não são apontadas as falhas setoriais, instrumentos, territórios de atuação, políticas correlatas e níveis de integração requeridos para seu equacionamento. Sua proposição mais ousada, a constituição da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico ainda permanece sem encaminhamentos operacionais no âmbito do Ministério das Cidades.

### **3.3. As falhas setoriais e a dimensão da sustentabilidade**

Têm sido tratados como objetos de cooperação e coordenação, os problemas em que se configura a falha setorial (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006) que é caracterizada quando um setor, mesmo aplicando as competências e recursos próprios não tem sucesso em resolver satisfatoriamente um determinado problema em suas dimensões de eficácia, eficiência e sustentabilidade. No âmbito do Estado isso se dá quando uma satisfatória provisão de bens e serviços públicos não pode se dar isoladamente por um único setor ou organização.

À departamentalização do Estado democrático moderno pode ser atribuída a delimitação artificial dos espaços de ação das diversas organizações do aparato administrativo, ainda que a solução para um problema abrangente somente possa se dar na combinação de instrumentos e capacidades distribuídos por políticas contíguas. As dimensões da eficiência e da eficácia têm sido usadas para avaliações de políticas públicas com objetivo de acompanhar resultados e processos adotados para sua consecução, possibilitando visões críticas acerca das estratégias dos programas, projetos e sistemas, e a revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão

e aplicação de recursos (SILVA, 2002). A eficiência tem a ver com a otimização de respostas produtivas em relação aos recursos e insumos disponibilizados e centra foco no processo adotado, enquanto a eficácia é uma medida de alcance de resultados. A eficiência tem a ver com aperfeiçoamento das operações por meio da padronização e especialização e se identifica com melhorias do aparelho burocrático do Estado, enquanto a eficácia se relaciona ao alcance dos objetivos de determinada ação ou política.

A dimensão conceitual da eficiência foi muito instrumentalizada no Brasil como elemento discursivo e parâmetro avaliativo no âmbito do processo de reforma do Estado, levado a cabo no país na década de 1990, conduzido de modo a “gerencializar” a administração pública. O Estado, “burocrático”, “patrimonialista” e “ineficiente” deveria aumentar “sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” por meio da administração pública gerencial (BRASIL, 1995). A adoção de princípios gerenciais característicos da prática empresarial deslocaria o foco de atenção do “Estado do modelo burocrático para um modelo centralizado nas necessidades do cidadão”, deslocando a ênfase de sua ação da “eficiência para a eficácia na obtenção dos resultados” (SILVA, 2002).

Numa análise simplificada da questão, entregar serviços públicos de modo a cumprir os objetivos da política por meio de um processo otimizado de execução compatibilizaria eficiência e eficácia. No âmbito do serviço público, melhorar a eficiência significaria usar de forma ótima os recursos disponibilizados no âmbito da política, enquanto a sua eficácia poderia ser indicada pelo alcance dos objetivos da política. A avaliação isolada de apenas uma dessas dimensões diz pouco sobre o desempenho da política. Adianta muito pouco ser eficiente se os objetivos da política não são alcançados, se os ganhos são apenas na otimização de recursos, perde-se em legitimidade e compromete-se o apoio político e social à ação. Por outro lado, a falta de eficiência compromete o financiamento da política e, do mesmo modo, abre flanco para ataques aos altos custos das ações.

No âmbito do PLANSAB a dimensão da eficiência é tratada nos Cenários de implementação da Política. No Cenário 1, juntamente com a manutenção da capacidade de investimento público e incremento da eficiência gerencial, haveria melhoria do desempenho governamental na implantação das políticas, com “recuperação das instituições e órgãos governamentais”. Ainda no Cenário 1, o Estado brasileiro se qualificaria como provedor de serviços públicos e condutor

de políticas públicas essenciais mediante reestruturação administrativa a fim de obter como resultado uma “aplicação planejada e eficaz dos recursos públicos” (BRASIL, 20014b, p.137).

O Cenário 3 considera um quadro macroeconômico de menor crescimento mundial, menor expansão da taxa de investimento e maior pressão inflacionária e uma redução do papel do Estado no setor, o que acarretaria, além da manutenção das condições de desigualdade social, cooperação de baixa efetividade e fraca coordenação, além de que:

A resistência e as dificuldades políticas para realização de reformas estruturais manifestam-se também na administração pública, sem avanços na capacidade de gestão das políticas governamentais, em decorrência da ineficiência e das distorções da máquina governamental. Embora neste cenário as políticas governamentais permaneçam contínuas e estáveis e o Estado mantenha capacidade de gestão das políticas públicas, o resultado é o desperdício dos recursos públicos e a limitada eficácia das políticas e dos projetos governamentais (BRASIL, 2014b, p.141).

Ao se estruturar como uma peça cujo objetivo central seja a universalização dos serviços, o PLANSAB valoriza a dimensão da eficácia e acena para a eficiência e sustentabilidade institucional ao oferecer um conjunto de ações denominadas “medidas estruturantes”:

...aquelas que, além de garantir intervenções para a modernização ou reorganização de sistemas, dão suporte político e gerencial à sustentabilidade da prestação de serviços, suscitando o aperfeiçoamento da gestão. Parte-se da premissa de que a consolidação das ações em medidas estruturantes trará benefícios duradouros às medidas estruturais, assegurando a eficiência e a sustentação dos investimentos realizados (BRASIL, 2014b, p.158).

Britto *et al.* (2012, p.67) atribuem certas ineficiências e baixa efetividade das políticas de saneamento ao modelo de gestão dos serviços, aspectos organizacionais do Estado e sua cultura político-institucional. A ausência de visão de conjunto, tanto da política setorial de saneamento quanto de sua relação com outras políticas públicas reduziriam seus resultados “em favor da saúde humana e do ambiente, dentre outros benefícios”.

Na década de 1990, em pleno ciclo liberalizante da economia no Brasil, o discurso da eficiência foi bastante usado para se introduzir a lógica mercantil e empresarial no âmbito de um serviço essencial como o saneamento, por meio de indicadores de gestão associados ao retorno financeiro dos investimentos (BRITTO *et al.*, 2012). Sobre este aspecto discursivo foi colhido interessante depoimento:

...o Banco Mundial nessa época tinha uma política absolutamente clara e uma estratégia de convencimento, de formação de opinião em relação as políticas de privatização. Então o PMSS naquele momento tinha 10 milhões de dólares especificamente para produção de estudos. Eu participei de uma apresentação de produtos em São Paulo, então foram contratadas 9 empresas de consultoria e alguns grupos de faculdades, de universidades, para fazer estudos específicos. Naquela época, o Banco Mundial tinha relação direta com os gestores de saneamento, tinha escritórios, pessoas que trabalhavam com os gestores do PMSS, então tudo era definido conjuntamente. E isso só mudou realmente quando entrou no Governo Lula. Era uma subordinação completa na definição dos temas, questões jurídicas da lei, financiamento, arranjos e estudos tarifários na época do Fernando Henrique. Havia uma estratégia importante para convencer atores e, em todo Congresso da ABES estavam os interlocutores do Banco Mundial e do Governo Federal, com todos os jargões, os conceitos, as palavras-chave relacionadas à privatização: competitividade, eficiência etc. Tem uma cena engraçada em um dos congressos da ABES, em que um cara do governo federal, da SEPURB, que era neófito no saneamento, como outros no Banco Mundial, e em sua fala, quando completou todas aquelas palavras do repertório do Banco Mundial, o Rodolfo Costa e Silva<sup>153</sup>, gritou “Bingo!”. Ele ficava com uma cartela marcando as palavras que os caras falavam, quando completava ele gritava bingo porque era uma cartilha que eles rezavam. Eles faziam reuniões nas universidades e contratavam os principais consultores de saneamento no Brasil, alguns grupos acadêmicos para produzir esses documentos do ponto de vista que eles queriam, então remuneravam a opinião, porque essas pessoas participavam dos congressos, dos eventos e orientavam alunos, enfim, é formação. Isso é muito claro na estratégia do Banco Mundial e ocorreu em muitos países, em várias áreas. Precisavam construir uma base de opinião do setor para dar sustentação a essas políticas. (SA1)

Schmidt (2008b) aponta o modo como as ideias neoliberais importadas e transmitidas pelos atores nacionais são representadas e reinterpretadas discursivamente para questionarem práticas em curso. Estas ideias disseminadas através da mídia ou de gerentes buscam manifestar insatisfação com o *status-quo*, sendo apresentadas como instrumentos de reforma da política para minar consensos tácitos, obter mudanças políticas e comprometer equilíbrios sistêmicos.

A dimensão da sustentabilidade, por sua vez, refere-se à capacidade de determinada política continuar indefinidamente. A construção da sustentabilidade deve considerar, numa perspectiva de longo prazo, suas vertentes econômicas, político institucional, social, ambiental, cultural e ética<sup>154</sup>, assim como suas interseções e inter-relações.

---

<sup>153</sup> Rodolfo José da Costa e Silva, reconhecido engenheiro civil e sanitarista brasileiro (1922-1999).

<sup>154</sup> Interessante discussão sobre ética, valores cultura e políticas públicas é desenvolvida por Dahl (2001).

Não cabem aqui considerações mais aprofundadas sobre cada um destes aspectos, mas há que se ressaltar alguns, como a sustentabilidade econômica, bastante valorizada pelos organismos internacionais de fomento e desenvolvimento, como o BIRD (SILVA, 2002). A transitoriedade dos financiamentos implica na estruturação de políticas que se autossustentem e que a geração de excedentes possa, na sequência, permitir a atuação de agentes privados como executores de tais políticas<sup>155</sup> (HALL; LOBINA, 2009).

Aspectos como sustentabilidade político institucional e reconhecimento social e do meio político têm sido abordados à exaustão por teóricos do novo institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003; MENICUCCI, 2003; SKOCPOL, 1985; THELEN; STEINMO, 1992; PIERSON, 1993, IMMERGUT, 1998; WEIR, 1992). Estes apontam como as instituições moldam as interações e as estratégias políticas e estruturam as relações de poder entre grupos, gerando determinadas trajetórias de continuidade de políticas públicas.

A sustentabilidade ambiental, por sua vez, é amplamente reconhecida e socialmente valorizada, especialmente após a realização das conferências sobre meio ambiente da ONU, inspiradas no *Relatório Brundtland*. O *Relatório Brundtland*, como ficou conhecido o documento "O Nosso Futuro Comum", publicado em 1987 pela *World Commission on Environment and Development*, das Nações Unidas, definia desenvolvimento sustentável como: desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações vindouras satisfazerem as suas próprias necessidades. O princípio da sustentabilidade ambiental, discursivamente amplificado desde então, tem permeado as administrações e sido socialmente valorizado.

A incapacidade de determinada política de cumprir isoladamente seus objetivos nas dimensões da eficiência, da eficácia ou da sustentabilidade caracteriza a falha setorial, objeto da ação intersetorial.

### 3.4. Os recursos e competências setoriais

---

<sup>155</sup> Muito embora a participação do setor privado e a completa recuperação de custos no saneamento não sejam práticas hegemônicas nos países desenvolvidos (HALL; LOBINA, 2009).

A superação de problemas abrangentes e complexos pode requerer a mobilização de competências, conhecimentos e recursos de mais de uma estrutura setorial burocrática. Os problemas complexos raramente se restringem às áreas de competência estabelecidas nas estruturas fragmentárias dos Estados, construídas sob a orientação temática das disciplinas. A questão se torna mais problemática quando os departamentos dos Estados são atribuídos como domínios específicos a grupos partidários ou espaços de atuação de caráter patrimonial de grupos da burocracia ou de corporações alinhadas por interesses competitivos em relação a outras áreas da administração pública.

Uma das questões frequentemente abordadas pelos analistas é a resistência burocrática à ação intersetorial, uma vez que esta seja percebida como ameaça à sobrevivência da sua organização. DiMaggio e Powell (1983) apontam a competição por recursos, poder político e legitimidade institucional como elementos inerentes às organizações. Halpert (1982) aponta como elemento inibidor da coordenação interorganizacional a perda de identidade e de posições estratégicas. No Brasil são comumente percebidos como ameaças permanentes aos arranjos burocráticos existentes os sucessivos *stresses* decorrentes de reformas sobrepostas e inacabadas, instituições emaranhadas<sup>156</sup> (ABERS; KECK, 2013, p.33) que resultam em precários arranjos de poder constituídos no âmbito do corpo burocrático estatal.

O uso político partidário de órgãos do Estado é ainda elemento de constrangimento das possibilidades de coordenação, dados os interesses conflitantes e concorrentes, assim como inibiria a eficiência administrativa, na medida em que se contrapõe à perspectiva burocrática no Estado moderno (JOBERT; MULLER, 1987; WEBER, 2015). A perspectiva weberiana, por exemplo, concebe um corpo burocrático relativamente isolado das exigências da sociedade e este *status* distintivo para os burocratas, aliado à recrutação meritória para o serviço público seria fundamental para sua eficiência.

No nível federal não tem proposta racionalmente construída. A realidade da produção das políticas públicas do tipo de saneamento, que não tem uma tradição forte, é de muita disputa entre diversos órgãos. As tentativas de coordenação mostraram que esse é um desafio que não se resolve fácil. Temos um governo em que são compartilhados espaços entre vários partidos para ter sustentação no Congresso Nacional, a regra é repartir e ter vários ministérios, eventualmente cuidando até do mesmo assunto, tem pouco a ver com integração. Qual o sentido de ter a FUNASA atuando na área de água e

---

<sup>156</sup> *Entangled Institutions and Layered Reform* (ABERS; KECK, 2013, p.30-54).

esgoto? Por que não está dentro do Ministério das Cidades e, eventualmente a FUNASA ficasse com o saneamento rural nos municípios com menos de 50 mil habitantes? Mas tem uma lógica de máquina política, máquina eleitoral que está envolvida aí (SG4).

Já tivemos essa discussão, o Ministério das Cidades era o órgão central do saneamento, mas sem coordenação com a FUNASA, sem coordenação com o Ministério do Meio Ambiente e ainda sofrendo os influxos de quem manda no orçamento, que é determinante em sua ação, do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda. Comissão interinstitucional já funcionou e não conseguiu (SG4) ...

As capacidades estatais, por sua vez, podem ser analisadas como condições objetivas para execução de suas agendas. A conveniência e a oportunidade do estabelecimento de ações intersetoriais em torno de políticas públicas podem ser analisadas à luz do campo teórico determinado das ciências políticas como estabelecimento de agenda - *agenda setting*.

A ideia de que uma agenda pública expressa interesses e preferências do Estado de modo autônomo representa uma imagem pouco aderente à realidade, ao menos nas sociedades democráticas ocidentais. Dentre as diversas teorias relacionadas ao Estado, é efervescente a discussão sobre o caráter parcial atribuído à sua autonomia como formulador e implementador de políticas, assim como sua variável capacidade de ascendência sobre os agentes sociais. Não há como negar, no entanto, que, ainda que seja espaço para disputas entre sujeitos políticos que representam múltiplos interesses e preferências, ainda guarda parcial autonomia e variável capacidade de implementação de políticas. Estados “fortes” e “fracos” ou “mínimos” são expressões comumente usadas para caracterizar as possibilidades de ação, indicando de modo simplificado suas capacidades.

Goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural. O reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado (EVANS, 1993).

Recursos disponíveis para a ação governamental formam um complexo campo de estudo na ciência política que aborda os instrumentos disponíveis para a ação pública, designados na literatura por *policy instruments*, *policy tools* ou *governing instruments* (HOWLETT; RAMESH, 2003, p.87). Muitas são as tipologias adotadas para a classificação dos instrumentos, assim como muitas são as abordagens, desde as que tratam os instrumentos como *instituições*, num sentido sociológico mais amplo, passando pelas que mapeiam os caminhos pelos quais os

instrumentos adquiram vida própria, acima da lógica governamental totalizante, até as que ligam formas de instrumentos a diferentes tipos de Estado (HOOD, 2007).

Muito embora sejam diversas as abordagens e seja difícil alcançar um consenso amplo sobre os tipos de ferramentas existentes (SALAMON, 2000), os analistas convergem no reconhecimento da efetividade de mecanismos governamentais que se valem da coercividade, do incentivo e do benefício<sup>157</sup> para obter resultados a partir de políticas públicas. Estes podem ser combinados com recursos financeiros, apoio político, competência administrativa ou liderança (HOWLETT; RAMESH, 2003).

Capacidades estatais também podem ser, para efeitos analíticos, divididas em suas dimensões: política, institucional, administrativa e técnica, remetendo à interpretação de capacidades para além dos atributos característicos do aparato burocrático. Um recurso comumente usado pela União para induzir a ação de outros entes da federação ou difundir políticas é o financiamento centralizado, conforme revela SA3:

A União dá as diretrizes, concentra recursos e os usa para subordinar os governos subnacionais às diretrizes estabelecidas pelo centro, que passa a ser o *locus* decisório por excelência (SA3).

Sobre a ação do Governo Federal na implementação do PLANASA, e sobre a autonomia relativa de estados mais estruturados revela SA3:

...o modelo transferia recursos para os estados para eles executarem e constituírem as companhias estaduais, mas concentrava no governo federal autoridade sobre esses recursos. ...um governador de oposição em um estado pobre, ele não tem importância no jogo, mas se os partidos de oposição controlarem São Paulo e Minas e aí tem importância no jogo porque os recursos desses estados permitem a esses governadores resistência (SA3).

Sobre as possibilidades de atuação das empresas estaduais de saneamento na arena da política pública setorial e sobre a correlação de forças entre a autoridade política alocada no Ministério das Cidades em face da autoridade monetária, a Caixa Econômica Federal:

...elas têm uma grande capacidade de resistência porque contam com recursos, com receitas próprias das tarifas e uma grande capacidade de fazer política (SA3).

---

<sup>157</sup> Enforcement, inducement e benefaction.

...houve um trabalho grande no sentido de estruturar o Ministério das Cidades porque, desde o fim do BNH, o gestor federal em saneamento no Brasil sempre foi muito frágil diante da Caixa Econômica que é o gestor financeiro (SA1).

Sobre as capacidades inerentes ao aparato burocrático setorial na área de saneamento, a abordagem meramente financiadora do gasto federal e, sobre o intuito reformador do PLANSAB no aspecto da gestão:

...há uma incapacidade gestora do Governo Federal muito grande e alguns equívocos nas políticas públicas. Deviam ter um papel mais ativo no sentido de dar resposta aos problemas sociais e não ficar esperando apenas projetos chegarem. O Ministério das Cidades hoje tem uma maior capacidade de estabelecer alguns critérios e de analisar e de acompanhar projetos, mas como a gente tem visto, insuficiente para dar conta. Aumentaram os recursos mesmo com uma clara incapacidade de executar esses recursos... (SA1).

...o PAC é um programa de obras e o Governo Federal mantém essa lógica de gastos, não bota investimento na melhoria da gestão. Ele está dizendo claramente o seguinte, “a melhoria da gestão é problema do prestador do serviço e de seus controladores, então façam suas partes que eu vou botar dinheiro para obra” (SG1)...

...o PLANSAB pressupõe um conjunto grande de investimento de medidas estruturantes e se for implementado ele vai alterar a institucionalidade, inevitavelmente (SG1).

...o Governo Federal sempre se refere ao saneamento como um problema dos municípios e que o máximo que o faz é definir linhas de financiamento e criar alguns polos pulverizados, insuficientes de assistência técnica (SG3).

Hood (1983, p.8) apresenta um governo como possuidor de um "kit de ferramentas" e as testa em uma variedade de casos. Argumenta que o "Governo, como o próprio homem, é um animal que usa ferramentas. Se ele deseja defesa, educação, saúde - mesmo controle de natalidade para gatos - deve encontrar e utilizar instrumentos que realmente produzem este tipo de coisas. Caso contrário, suas políticas ou propósitos não serão mais que fantasias. É através da aplicação de suas ferramentas que Governo faz a ligação entre desejo e realização".

Hood (1983) sistematizou instrumentos disponíveis para aplicação por governos e os categorizou em quatro diferentes grupos: nodalidade, autoridade, tesouro e organização. Nodalidade representa a capacidade de o governo operar como um ponto de contato central em redes de informações. Autoridade diz respeito ao poder legal do governo e outras fontes de legitimidade. Tesouro denota seus ativos ou recursos fungíveis e Organização refere-se a sua

capacidade para a ação direta por meio da burocracia ou de agências governamentais (HOOD, 2007). O Quadro 3.1 apresenta sistematização proposta por Hood (1986) com exemplos de instrumentos em cada categoria (HOWLETT; RAMESH, 2003, p.92).

**Quadro 3.1** - Instrumentos de política por governos centrais.

<b>Nodalidade</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Tesouro</b>	<b>Organização</b>
Informação, Monitoramento e Liberação	Regulação Comando e controle	Garantias e empréstimos	Provisão direta de bens e serviços e Empresas públicas
Aconselhamento e exortação	Autorregulação	Taxas de utilização	Uso de famílias, comunidades e organizações voluntárias
Publicidade	Padronização e Regulação delegada	Impostos e despesas fiscais	Criação de mercado
Comissões e consultas	Comitês consultivos e consultas	Criação e financiamento de grupos de interesse	Reorganização governamental

Fonte: Christopher Hood, (1986); Howlett e Ramesh, (2003, p.92).

A sistematização proposta permite uma interpretação sistêmica das políticas em análise e a seleção de instrumentos disponíveis para lidar com os problemas<sup>158</sup> a serem selecionados para a ação intersetorial. Ambas as políticas, no âmbito federal, fazem uso dos instrumentos relativos a *nodalidade*, com uso intensivo de informação, monitoramento e conselhos (Cidades e Recursos Hídricos). Os instrumentos relativos à *autoridade* predominam na política de recursos hídricos, o caráter regulatório e comando e controle, enquanto que, na política de saneamento, predomina o caráter da padronização, com a edição de normas e diretrizes e a ação de instâncias de caráter consultivo e deliberativo como o ConCidades.

Instrumentos relativos ao *tesouro* predominam no âmbito federal na política de saneamento e, nela, os relativos às garantias e empréstimos, assim como impostos e despesas com recursos fiscais. Na política de recursos hídricos, as taxas de utilização aplicadas na forma de preço público cobrado pelo uso da água predominam nesta modalidade *tesouro*. Em ambas, embora não haja mecanismo explícito para financiamento de grupos de interesse, as instâncias participativas de caráter deliberativo incentivam a organização dos mesmos. No grupo *organização*, as instâncias subnacionais da federação fazem uso da provisão direta de bens e

<sup>158</sup> “questões de política que se considere exigir atenção” (KINGDON, 1995)

serviços e do uso de empresas públicas e de autarquias na política de saneamento enquanto que na política de recursos hídricos a inovação institucional se verificou na constituição de agências de água<sup>159</sup>. A criação de um mercado de águas foi um tema aventado desde sua formulação, embora não tenha vingado em sua forma final.

O cardápio de instrumentos à disposição do governo pode ser acionado em ações de cooperação ou coordenação das políticas já existentes ou em formulações de uma política integrada. A seleção, disponibilização e uso dos instrumentos já existentes numa determinada política para a consecução de objetivos pactuados para a ação conjunta deve levar em consideração sua efetividade para tratar do problema a ser focado. Para justificar a ação intersetorial em padrão de coordenação, metas e objetivos de uma determinada política devem guardar relação com instrumentos da outra política.

A relação entre instrumentos de diferentes políticas é discutida por Briassoulis (2004), classificando-os em três distintos grupos: i) instrumentos do mesmo tipo, ii) diferentes tipos de instrumentos e iii) utilização de instrumentos de integração. Instrumentos que são providos por diferentes políticas, mesmo que de tipologias diferentes, desde que seu caráter legal, institucional, ou financeiro possuam compatibilidade, não conflitividade, coordenação ou complementaridade, indicam possibilidade de integração. Embora a compatibilidade de instrumentos possa ser testada durante a implementação, vários conflitos podem ser evitados se a concepção de instrumentos de uma política leva em conta os instrumentos de outras políticas e procedimentos apropriados para guiar a combinação dos instrumentos.

Instrumentos de integração são úteis na medida em que incorporam preocupações com outras políticas no objeto da política setorial, induzem a harmonização de políticas e promovem métodos integrados de análise de dados. A União Europeia, por exemplo, tem adotado a Diretiva Quadro da Água como instrumento de integração, especialmente as relativas às políticas climáticas e energéticas, considerando os efeitos sinérgicos nas interações das políticas (DUPONT, 2013).

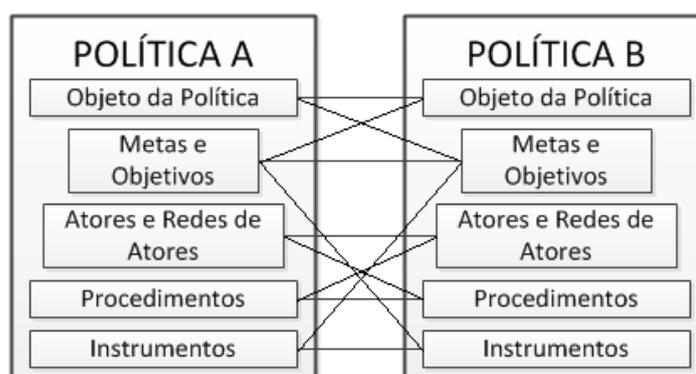
---

<sup>159</sup> Ou de delegatárias de suas funções.

Um aspecto ressaltado ainda por Briassoulis (2004) é a necessidade de incorporar na análise do processo de integração os atores que, assim como objetos, objetivos e instrumentos devem apresentar adequadas relações para efetivação da política:

A provisão de instrumentos integrativos pode ser uma solução técnica que não dispensa a exigência fundamental de incentivar, promover e facilitar relações adequadas entre objetos de políticas, objetivos e atores (BRIASSOULIS, 2004, p.18).

A Figura 3.1 representa esquematicamente os padrões de relacionamento entre diferentes políticas para efeitos de integração. A autora ressalta como condição essencial para uma integração substantiva e sustentável de políticas a convergência de enquadramentos teóricos e conceituais das políticas. No âmbito dos objetos das políticas, se estas têm escopo comum e tratam aspectos complementares ou comuns de um problema público de modo congruente, haverá espaço para integrações. O compartilhamento de perspectivas epistemológicas comuns, compatíveis e não conflitivas indicariam possibilidades de construir uma agenda comum para as políticas a partir de percepções comuns sobre o problema e conceitos operacionais similares.



**Figura 3.1** – Padrões de relacionamento para integração de políticas

Fonte: Briassoulis (2004, p.18).

A natureza complexa dos problemas de provisão de serviços de saneamento e de gestão de recursos hídricos compreende ainda aspectos do aparato institucional e administrativo de caráter multinível. São políticas que podem ser interpretadas como compatíveis e complementares em relação aos objetos. São implementadas por um arranjo institucional que perpassa diversos entes federativos e contam com redes complexas de instâncias decisórias, atores, procedimentos e instrumentos que são sintetizados no Quadro 3.2.

**Quadro 3.2 – Síntese de dimensões das políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos.**

	<b>Recursos Hídricos</b>	<b>Saneamento</b>
<b>Objeto</b>	Gestão dos recursos hídricos do país	Gestão da provisão de serviços de saneamento (água e esgotos)
<b>Objetivos</b>	<p>Assegurar disponibilidade de água com qualidade adequada aos diversos usos.</p> <p>A utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável.</p> <p>A prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos.</p>	<p>Universalização do acesso aos serviços, com integralidade e equidade.</p> <p>Provisão de serviços adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e do patrimônio.</p> <p>Promoção da salubridade ambiental.</p> <p>Promoção do uso moderado da água.</p>
<b>Atores e Redes de atores</b>	<p><b>Organizações</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-União (MMA, MME, CNRH, ANA, SRHU, CBHs, Agências de Água)</li> <li>-Estados (CERHs, OGRHs)</li> <li>-Bacias hidrográficas (CBHs, Agências de Água)</li> </ul> <p><b>Grupos de interesse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Usuários de recursos hídricos<sup>160</sup></li> <li>-Sociedade Civil</li> <li>-Organizações técnicas</li> <li>- Municípios</li> </ul>	<p><b>Organizações</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>União (MCidades, ConCidades, FUNASA)</li> <li>Estados (CESBs, Secretarias, Agências Reguladoras)</li> <li>Municípios (Prefeituras, Concessionárias, Consórcios, Agências Reguladoras).</li> </ul> <p><b>Grupos de interesse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agentes privados da indústria do saneamento</li> <li>Entidades sindicais</li> <li>Organizações técnicas</li> <li>Representações de operadores</li> <li>Investidores privados (acionistas)</li> </ul>
<b>Procedimentos</b>	<p>Conselhos de Recursos Hídricos estabelecem normativos sobre a política que é implementada pelos órgãos do SINGREH. Comitês de bacia aprovam condições para a gestão e programas de gerenciamento no âmbito das bacias hidrográficas que são seguidos pelos Órgãos Gestores e implementados pelas Agências de Água. A ANA e os OGRHs exercem as atribuições típicas de Estado e apoiam os órgãos colegiados. Usuários defendem seus interesses específicos e setoriais, Sociedade Civil os interesses difusos e Organizações Técnicas difundem conhecimento e defendem suas concepções para a gestão.</p>	<p>A União elabora o planejamento nacional, fomenta o planejamento nos demais níveis e induz ações pela aplicação de recursos orçamentários ou onerosos segundo suas diretrizes. Estados organizam a regulação e controlam as CESBs, que operacionalizam a prestação de serviços nos municípios em que detêm concessão. Municípios operam diretamente os serviços ou os concedem e regulam sua prestação. Agentes privados (operadores, fornecedores ou acionistas) defendem seus interesses específicos na atividade de prestação dos serviços. Entidades sindicais representam os interesses corporativos de seus associados; Organizações técnicas difundem conhecimento e defendem suas concepções para a gestão. As representações das operadoras defendem seus interesses específicos.</p>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>160</sup> Usuários da indústria, saneamento, irrigação e hidroeletricidade são protagonistas nas instâncias do Sistema.

A seguir são transcritas algumas manifestações de entrevistados a respeito de atores e redes de atores que representam interesses sociais e econômicos nas diversas instâncias participativas das políticas.

...são criadas instâncias de controle social e a sociedade é chamada a participar. Esperam-se pessoas genuinamente representativas, lideranças, mas o risco disso não acontecer é muito grande (SA2).

...os movimentos sociais cresceram muito com o advento da construção do Conselho das Cidades, os movimentos sociais e populares ganharam uma força e começaram a se organizar e se qualificaram para este embate do saneamento. Já eram muito fortes na discussão da política urbana, habitação (SG1) ...

Aqui no plano federal a ministra não prestigia, o secretário executivo não... o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Então fica difícil, se não houver um prestígio, um protagonismo político, esses organismos ficam à deriva... há um rebaixamento da pauta, politicamente a pauta fica rebaixada e se cai na mesmice (RG1).

Quando você não tem muito sucesso nos órgãos colegiados, aqueles mais ocupados, que tem mais responsabilidade, seja no campo político, administrativo ou no campo empresarial começam a se afastar... você gasta muitas horas e não vê o resultado (RG2).

O problema principal é de que a preponderância política e econômica dos usuários de água é tanta que acabam colocando a gestão como algo desnecessário, frágil e sem a importância política que deveria ter (RG6).

Uma leitura rápida do quadro 3.2, à luz dos padrões de relacionamento para integração de políticas esquematizados na Figura 3.1 nos conduz a algumas constatações primárias:

*Relação entre objetos:* A política de saneamento consiste na gestão da provisão de serviços de saneamento no país. Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são usuários de recursos hídricos e sua execução implica em redução da disponibilidade hídrica e alterações na qualidade da água dos mananciais receptores de seus lançamentos. A política de recursos hídricos cumpre a disponibilização da água como insumo para o saneamento e a regulação de seu uso. A ambas as políticas interessa o uso racional (moderado) da água e o lançamento de efluentes em padrões de qualidade que não afetem os demais usos. Ao setor saneamento é atribuído o ônus financeiro pela implantação de infraestruturas de coleta e tratamento de esgotos sanitários. Não há, *a priori*, incompatibilidades evidentes entre os objetos

das políticas, ao contrário, são perceptíveis as áreas de contato, complementaridades e interdependências.

*Relação entre objetos e objetivos:* 1) Objeto da política de recursos hídricos x objetivos da política de saneamento: Uma adequada gestão de recursos hídricos é perfeitamente compatível com os objetivos de universalização do saneamento, uma vez que, sob aspectos quantitativos, este é o uso prioritário da água, conforme definição legal, uma vez que a universalização da coleta e tratamento de esgotos implicaria em melhoria da qualidade da água. A promoção da salubridade ambiental e do uso moderado da água é também aderente ao objeto da PNRH. 2) Objeto da política de saneamento X objetivos da PNRH: A gestão da provisão de serviços de saneamento só pode ser bem-sucedida na dimensão da eficácia das ações caso haja adequada disponibilidade hídrica em qualidade e quantidade. Na dimensão da eficiência, o uso racional da água coincide como objetivo de ambas as políticas.

Eu fui membro do comitê do Piracicaba, Capivari e Jundiá, do federal, e fiquei muito impressionado sobre a integração do saneamento e gestão de recursos hídricos que ocorre naquela bacia... a discussão sobre escassez estava presente por causa da história da região metropolitana de São Paulo estar a montante da região de Campinas, causando problemas sérios de escassez e de qualidade. Havia um espaço de solidariedade para planejar a priorização do tratamento de esgoto e melhorar a qualidade da água... coisas muito interessantes podem acontecer quando ocorre essa integração (SG4).

*Relação entre metas e objetivos:* Um dos objetivos essenciais da PNRH é assegurar a disponibilidade de água com qualidade adequada aos diversos usos, dentre os quais se destaca o abastecimento humano de água, prioritário segundo a lei. A utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável da PNRH combina com a promoção do uso moderado da água. A prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos pode, esporadicamente, conflitar com o abastecimento público uma vez que a prevenção de inundações pode requerer um manejo conservador de reservatórios em termos de volumes de espera, por exemplo. Universalização e proteção do meio ambiente e da salubridade ambiental contribuem para melhoria da qualidade do recurso hídrico, embora amplie a demanda por água.

*Relação entre objetivos e instrumentos:* Este é um padrão relacional importantíssimo, uma vez detectada a falha setorial. Um determinado setor, ao concluir que não possui instrumentos adequados à resolução de seu problema olha para as políticas setoriais próximas em busca de instrumentos que possam ser usados a fim de que possa atingir seus objetivos. O Quadro 3.3

apresenta objetivos e instrumentos comumente aplicados nas políticas de recursos hídricos e de saneamento, obtidos a partir dos marcos legais e de uma avaliação das práticas mais recentes.

**Quadro 3.3** – Objetivos e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos-PNRH e da Política Federal de Saneamento Básico - PFSB.

<b>Objetivos PNRH</b>	<b>Instrumentos PFSB</b>	<b>Objetivos PFSB</b>	<b>Instrumentos PNRH</b>
Disponibilidade de água (qualitativa e quantitativa)	Planos de saneamento	Universalização do acesso	Planos de RH
Utilização racional	Repasse de recursos orçamentários	Provisão de serviços adequados (saúde, meio ambiente e patrimônio)	Enquadramento
Prevenção e defesa (Eventos críticos)	Financiamentos onerosos	Promoção da salubridade ambiental	Outorga
	Regulação	Promoção do uso moderado da água	Cobrança
	Taxas e encargos		SNIRH
	SNIS / SINISA (Previsto na LNSB)		Regulação do uso de reservatórios Gasto de recursos da cobrança Fiscalização de usos de recursos hídricos Capacitação Regulação do uso de reservatórios e serviços de irrigação

Fonte: Elaboração própria. Leis 9.433/1997, 11.445/2007, 9.984/2000

...tem tantos aspectos importantes no PLANSAB, não só em relação a recursos hídricos, mas poderia integrar mais com outros setores também. Tem questões aí consolidadíssimas, a questão do enquadramento dos corpos d'água, a questão da outorga, da cobrança da água, e mesmo dos comitês de bacias que têm sido muito importantes na resolução de conflitos. São elementos de integração historicamente importantes entre os dois setores (SA2).

...as leis, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de Saneamento, já tem todos os elementos para integração, elas só precisam ser implementadas. Se eu tiver comitê de bacia, saneamento já está integrado a ele como usuário. Os instrumentos já estão lá, o problema é que nenhum dos dois marcos regulatórios estão implementados (SG2).

*Relação entre instrumentos:* A amplitude, alcance e natureza dos instrumentos disponíveis nas políticas são elementos determinantes do sucesso da integração de políticas. A interação entre

instrumentos pode produzir bons resultados para a integração a depender de suas características intrínsecas em distintas formas de integração. Uma adequada coordenação de instrumentos das políticas é fundamental para o sucesso da ação intersetorial. Instrumentos não conflitantes, coordenados e complementares de diferentes tipos usualmente conduzem a boas experiências de integração e reduzem as chances de uso ineficiente de recursos (BRIASSOULIS, 2004). A combinação de mecanismos de financiamento, tendo como base recursos orçamentários ou onerosos no âmbito das políticas de saneamento e recursos oriundos da Cobrança poderia compor uma fonte relevante para ações coordenadas nas fronteiras das políticas. A ação de fiscalização, no âmbito da PNRH, de modo coordenado com ações regulatórias poderia compor um formidável instrumental coercivo para melhorar a qualidade da água tendo como base o enquadramento dos cursos d'água. A compatibilização dos planos de saneamento com os planos de recursos hídricos já é ação estabelecida em Lei e pode ensejar programas e projetos comuns às políticas, com financiamento partilhado, por exemplo.

Vejamos os orçamentos, são R\$10 bilhões anuais do PAC em saneamento e, por outro lado, temos R\$200 milhões descontingenciados da ANA, não tem comparação... mesmo onde tem cobrança, no Paraíba do Sul dá 20 milhões por ano? Não é nada. Dá para financiar projeto, financiar a discussão, instrumentos dessa natureza, mas a obra em si não dá para financiar (RG4).

...acho que é fundamental essa integração e a lei de saneamento pensou nisso. Embora tenha criado uma disciplina complexa porque fala da compatibilidade de planejamento, o plano de saneamento tem que ser compatível com os planos de bacia, mas a base territorial é o município então, isso traz um complicador. A gestão dos recursos hídricos no Brasil hoje tem dado uma contribuição grande para o saneamento, sobretudo quando os comitês de bacia sempre priorizam saneamento, sobretudo esgoto (SG1).

...tá parecendo contrato de concessão da época do PLANASA. O Plano Municipal de Saneamento Básico de “Ipixirica da Serra”, de Alagoas tá igualzinho que “Quipaquá do Sul”, em Santa Catarina. Aquele mesmo padrãozinho. O que deveria ser uma oportunidade de debate com a sociedade, de uma concertação dos atores sociais, políticos e econômicos para a cidade, um olhar para o saneamento como um setor de saúde pública e de preservação ambiental, tá virando mais um papel burocrático pra cumprir com uma exigência do ministério (SG5).

Muitas são as possibilidades de combinação entre os instrumentos das políticas e devem ser avaliadas não apenas em termos conceituais, mas considerando também seus aspectos operacionais. Instrumentos da PNRH, por exemplo, simplesmente não foram

operacionalizados, como o enquadramento de cursos d'água<sup>161</sup>, possuem alcance limitado, como os planos de recursos hídricos, ou não atingiram níveis de efetividade que os tornem minimamente relevantes, como a cobrança pelo uso de recursos hídricos<sup>162</sup>.

...quais são os instrumentos, tanto no sistema de gestão de recursos hídricos, quanto no sistema de saneamento brasileiro, quais são as ferramentas para coibir irracionalidades de um sistema ou de outro? O plano de bacia? Eu achava que íamos cumprir o plano de bacia, lá atrás, há 12 anos atrás. Não devia, mas eu fui ingênuo (a), defendia, achava que ia ser um instrumento e não foi... gastam 10 milhões para fazer um plano de bacia, distribuem cópia para todo mundo e ninguém abre (SG3).

O estabelecimento de relações de funcionalidade e a seleção de problemas e soluções se constituem em ações de um processo mais complexo do que a simples ação de um decisor racionalmente informado, é parte relevante do processo político e o adequado envolvimento de atores das partes envolvidas é fundamental para o sucesso da ação intersetorial. A mera combinação de instrumentos integrativos como solução técnica não dispensa o encorajamento, a facilitação e a promoção de adequada compatibilização ente objetos, objetivos e atores das políticas e atores nas esferas centrais da administração (BRIASSOULIS, 2004).

Um aspecto bastante relevante na formulação de alternativas de soluções para políticas é a questão orçamentária e uma adequada avaliação de custos, de modo que sejam aceitáveis, na medida em que se mostrem compatíveis com os ganhos a serem conquistados com as ações propostas. A maioria dos contextos sócio-políticos exige que, ao lado de orientações macropolíticas relativas à priorização dos problemas a serem tratados pela ação intersetorial, as alocações orçamentárias estejam devidamente pactuadas no âmbito das administrações de finanças governamentais. Ministérios da fazenda desempenham papel significativo no planejamento orçamentário e definição de prioridades em todo o governo e devem estar convencidos da importância das ações a fim de reforçar sua sustentabilidade (PHAC, 2007, p.17).

No campo da saúde, dada a sua centralidade nas agendas governamentais, as questões a serem tratadas pela ação intersetorial são, muitas vezes, definidas pela lógica interna do setor, que as

---

<sup>161</sup> Nenhum enquadramento de curso d'água já foi aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos até o início de 2016.

<sup>162</sup> Os valores estabelecidos e os montantes arrecadados não correspondem às necessidades apontadas nos planos de recursos hídricos, por exemplo.

elege no conjunto das determinantes sociais da saúde<sup>163</sup> e da equidade<sup>164</sup>. A determinação unilateral do problema ou questão a ser abordada só é possível quando há um imperativo governamental para a ação intersetorial. O sucesso da ação intersetorial depende, em larga medida, de reforçar a direção da política com a formalização dos deveres de colaboração; do alinhamento das visões e objetivos das políticas pelas agências centrais parceiras; de provisão de incentivos ao trabalho conjunto e da adoção de orçamentos combinados. No caso da decisão governamental verticalizada, retira-se dos parceiros a iniciativa da ação, mas assegura-se apoio político (WHO, 2004, p.18), administrativo e financeiro do governo central, condições fundamentais para o sucesso das ações (PHAC, 2007).

...é preciso haver uma definição por esse caminho da intersetorialidade de fora desses setores. Você precisa ter um gestor central que tenha essa racionalidade (SA1).

Percebo um baixo poder político do tema da água. É um tema complexo, as pessoas não cobram e o Sistema não funciona junto aos estados. Do ponto de vista político não há representação forte de parlamentares na temática da água e o poder executivo se utiliza dela. Muitas vezes se utiliza da temática do saneamento (RG6).

A ação das estruturas centrais do governo é fundamental para superar as resistências (CICONELLO; MORONI, 2010) políticas e funcionais das estruturas burocráticas setoriais às ações ministeriais conjuntas de gestão e execução compartilhada de políticas. As ações que implicam em alterações da institucionalidade encontram barreiras de caráter político, uma vez que cada pasta deseja maximizar e apropriar seus resultados. Verificam-se ainda, resistências de caráter funcional, dados os novos arranjos hierárquicos ensejados pela nova organização e de caráter orçamentário, dado o modo rival e competitivo com que são elaboradas as peças orçamentárias em diversos órgãos da administração (INOJOSA, 2001).

---

<sup>163</sup> "As condições sociais nas quais as pessoas vivem e trabalham" (WHO, 2005, p. 9).

<sup>164</sup> "A ausência de concorrência desleal e de diferenças evitáveis ou remediáveis em saúde entre populações ou grupos social, econômica, demográfica ou geograficamente definidos " (WHO, 2005, p. 5).

## **CAPÍTULO 4 VISÕES E DISCURSOS SOBRE AS REFORMAS E A AÇÃO INTERSETORIAL**

Lançar luzes sobre as ideias que justificam e que estruturam simbolicamente as políticas públicas pode contribuir para estabelecer nexos com os processos políticos e ações de grupos organizados em torno de sua implementação. As ideias derivam de visões de mundo, orientam concepções de políticas e, assim, determinam abordagens governamentais e suas ações, em linha ou em contraposição aos interesses econômicos hegemônicos em determinados territórios. A inovação em política, guiada por ideias, em contextos institucionais adversos tem sido objeto de estudos, os modos como políticos e ideias combinam para produzir reformas, assim como porquê algumas ideias falham no intento de influenciar políticas (WEIR, 1992).

Aqui, na racionalização proposta por Di Giovanni (2009) se busca explicitar e conjugar elementos das estruturas simbólica e substantiva das políticas, articulando analiticamente valores, saberes e linguagens a atores, interesses e regras que estruturam os setores e as políticas na perspectiva interpretativa dos entrevistados. Weber (1999) discute racionalização, ideias e interesses, apresentando a necessidade de que uma imagem ou visão de mundo<sup>165</sup> seja sistematicamente racionalizada para produzir influências mais consistentes sobre a ação social. O comportamento humano não seria imediatamente regido por ideias, mas por interesses materiais e ideais. As "imagens de mundo" originariam ideias e determinariam caminhos para a ação, impulsionada pela dinâmica de interesses.

Costa (2009) aplica a abordagem weberiana à conformação setorial, que se daria a partir de "valores, princípios, visão de mundo e tecnologias" que conferiria uma racionalidade para a ação. A racionalidade deste setor, por sua vez, perpassaria seu marco normativo, suas práticas e relações com outros setores e esta relação seria condicionada pelos contextos, por dinâmicas históricas específicas, por grupos de interesse e atores.

Muller (2000) ao falar sobre a abordagem cognitiva em políticas públicas ressalta a visão de que estas não se prestam apenas à resolução de problemas, mas também para estabelecer enquadramentos pelos quais se interpreta o mundo. Atores e estruturas de significação

---

<sup>165</sup> Similarmente, Bourdieu e Eagleton (1996) apresentam o conceito de "doxa" como opinião consensual, aquilo sobre o que todos os agentes de um determinado campo estão de acordo.

interagiriam para determinar meios para a ação pública a partir de referenciais globais e, a partir desta interação emergiriam discursos que compreenderiam simultaneamente, ideias e o processo de transmissão por diferentes agentes e em diferentes esferas (SCHMIDT, 2008a).

Conforme visto, alguns referenciais globais influenciaram de modo crucial as políticas em análise. O referencial da globalização e de modernização da economia, que estabelecia o imperativo da atualização normativa e organizacional do Estado, foi eixo da ação política nos governos Fernando Henrique Cardoso, que se caracterizou também como um amplo espaço de atuação de organismos financeiros transnacionais e de implementação de suas políticas. Os governos subsequentes se afastaram destes organismos, ao tempo em que possibilitaram a constituição de espaços na estrutura burocrática que, influenciados por referenciais de políticas também globais como a “Promoção da Saúde”, conceberam políticas que disputam espaço nas estruturas do Estado.

Este capítulo busca explicitar as principais linhas argumentativas dos entrevistados a respeito da ação intersetorial na fronteira das políticas de saneamento e de recursos hídricos. Aborda, inicialmente, com base nas narrativas de especialistas, os principais elementos de institucionalização das políticas em um contexto, via de regra, conflitivo, tendo o Estado como espaço de ação privilegiado dos atores. Continua pela avaliação de como a retórica sobre integração é percebida pelos entrevistados e sobre quais são os principais elementos discursivos sobre o tema. Do mesmo modo, a sequência do capítulo expressa o modo pelo qual os entrevistados se manifestam sobre os principais aspectos da perspectiva, como objetivos ou propósitos comuns das políticas, complementaridades e interdependências, além das falhas setoriais. Busca-se, ainda, saber dos entrevistados se reconhecem experiências relevantes de práticas intersetoriais no nível federal ou de outros países, como um bom indicador sobre possibilidades de difusão de políticas neste campo a partir de referências externas.

#### **4.1. *Tensões no aparelho do Estado***

Muito embora a retórica sobre integração seja incorporada por parcelas formalmente dominantes da burocracia estatal e nas peças de planejamento setorial, a perspectiva se choca com uma tradição fragmentária e patrimonial de gestão (MARICATO, 2006) arraigada nas estruturas governamentais e grandemente influenciada por interesses econômicos e societários. A ação intersetorial, que exige câmbio de saberes e de práticas, implica em esforços

extraordinários e levanta resistências de ordem política, ideológica e cognitivo-tecnológica (COSTA, 2009).

Andrade (2004, p.308), analisando experiências em Curitiba e Fortaleza, percebe uma inquietação no Estado sobre como trabalhar com a complexidade, apontando um consenso discursivo a respeito da intersetorialidade e um dissenso prático com resistências no âmbito das estruturas setoriais hegemônicas. Aponta contradição entre as necessidades de integração decorrentes da complexidade dos problemas por um lado, e um aparato de Estado setorializado e com poderes disciplinares distribuídos de modo político-partidário por outro. Mendes (2000), avaliando experiências de implementação de políticas de Cidades Saudáveis, fomentadas pela OMS, apontou dificuldades de promoção da participação da sociedade civil, seja por deficiências na sua organização ou por limites relacionados à cultura institucional e suas estruturas tradicionais e autoritárias.

...a palavra cooperação na gestão interinstitucional, intermunicipal e interorganizacional é fundamental, mas existe ainda de forma muito mais discursiva e retórica do que na prática (RA3).

Não é raro que a própria estrutura governamental se mostre fragmentada em diversos núcleos de poder que agem segundo lógicas próprias em conflito subliminar por poder, por orçamentos e pela prevalência ideológica de abordagens divergentes sobre as políticas públicas. O contexto histórico de reformas nas políticas públicas se constitui em momento ideal para o afloramento destes conflitos.

#### **4.1.1. A retórica reformista e o pragmatismo político lutam pela hegemonia no Governo Lula**

No primeiro mandato do Governo Lula era claro o tensionamento entre diferentes concepções e abordagens para a prestação dos serviços de saneamento entre a área técnica, abrigada no Ministério das Cidades e oriunda, boa parte, da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental<sup>166</sup> e a área econômica e política, localizadas no núcleo do governo. As propostas para o setor já

---

<sup>166</sup> Alguns dos quais relacionados por Sousa (2011, p.39): “Abelardo Oliveira Filho (secretário executivo da FNSA e do setor de saneamento da Federação Nacional dos Urbanitários - FNU: 1997-2002), Marcos H. Montenegro (Presidente da Assemae: 1991-1993), Sergio Gonçalves (Secretário executivo da Assemae na Frente: 2000-2002), Clovis Nascimento (Presidente da Abes: 1994/1998 e Diretor e Presidente da Fisenge/Senge-RJ: 1998/2000 e 2000/2001)”.

estavam, em boa medida, desenhadas no programa de governo do Partido dos Trabalhadores - PT de 1994, que explicitava uma abordagem reformista contundente e ideologicamente calçada na crítica ao capitalismo e na afirmação do direito à saúde:

Numa sociedade capitalista, em que o acesso das diversas classes sociais aos bens e serviços (alimentação, educação, habitação, cultura, saneamento, lazer, transporte) é desigual, as pessoas nascem, vivem, adoecem e morrem desigualmente. Tendo em conta este quadro, o Governo Democrático e Popular atuará no sentido de garantir a toda a população o direito à saúde (PT, 1994, p.97).

A proposta original de um Ministério da Reforma Urbana que congregasse habitação, saneamento e transporte urbano, equivalente ao Ministério das Cidades, com fundos específicos que seriam geridos por secretarias nacionais e por um Conselho Nacional de Política Urbana, regulado por um Plano de Política Urbana e Regional. O PLC 199 de 1993 era a referência fundamental para a política de saneamento propugnada por este programa de governo.

Já no programa de governo das eleições de 2002, a temática do saneamento carregava um certo grau de ambiguidade. Ao tempo em que o saneamento é dissociado de “direitos sociais básicos”<sup>167</sup> e tratado como serviço urbano essencial, no patamar do transporte coletivo e habitação popular (PT, 2002, p. 25, 31), é objeto de política específica a fim de “garantir os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre” (PT, 2002, p. 63). O programa apontava ainda para uma legislação que incentivasse a implementação da lei de recursos hídricos, com o subsídio ao tratamento de esgotos em mananciais de abastecimento público e integração das ações de saneamento com o “desenvolvimento urbano e recursos hídricos, constituindo meios de cooperação entre governos e sociedade”. O discurso do saneamento como direito, da integração das políticas e da cooperação já estava nos documentos que norteariam a formatação e implementação do Ministério das Cidades no primeiro Governo Lula (PT, 2002, p.63-64).

Não apenas o programa, como atores identificados com o PLC 199 e com os programas de governo do PT passaram a compor o Ministério das Cidades (SOUSA, 2011), enquanto o núcleo político e econômico do Governo adotaria posturas mais pró-mercado. Periferia e núcleo do Governo Lula disputavam a implementação de concepções mutuamente excludentes para a

---

<sup>167</sup> “saúde, educação, previdência e proteção do emprego” (PT, 2002, p. 25).

política de saneamento. Assentada no caráter de serviço público e estatal por um lado e, de outro, por uma abordagem privatista dos serviços, conforme revelam alguns dos entrevistados:

O diretor da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental SNSA admitiu que o presidente da República tem se mostrado inclinado ao modelo implantado pelo ex-prefeito de Ribeirão Preto e atual ministro da Fazenda, Antônio Palocci, que admite a participação do setor privado na construção e operação de sistemas por um determinado prazo pré-estabelecido, para devolver a concessão ao final do contrato ao outorgante (ASEAC, 2003).

...havia pessoas que tinham posição ideologicamente contrária à privatização e tensionavam com a Casa Civil, com a Fazenda... dois pontos de vista, um mais relacionado ao papel do setor público e outro mais da Fazenda e do Planejamento, apontando e desejando uma liberalização, privatizações. No primeiro Governo Lula a disputa não teve uma resultante muito clara (SA1).

...foi um período de uma certa perplexidade porque nós estávamos sob a égide da Carta aos Brasileiros de modo assim, mais vigoroso. ... fomos descobrindo como as coisas funcionam dentro do governo federal. Tem o ministério setorial, mas tem o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e a Casa Civil e lá chegam os influxos do setor industrial, das empreiteiras, dos interessados na privatização... não passavam pelo Ministério das Cidades, iam direto na estrutura da Casa Civil e particularmente no Ministério da Fazenda. ...a partir de um determinado momento a negociação sobre o Projeto de Lei correu muito por fora do Ministério (SG4)...

O PT eleito era meio esquizofrênico. Tinha um lado progressista e com muita identidade com os movimentos populares e com princípios e valores do serviço público e tinha outro PT, do Palocci e José Dirceu, muito identificado com o empresariado e comprometido com a Carta aos Brasileiros<sup>168</sup>. ...havia uma simpatia por essa coisa progressista, movimentos populares e, assim, Olívio Dutra, Ermínia Maricato e nossa turma nos instalamos no Ministério das Cidades, mas foi a outra banda do PT que se instalou na Casa Civil, uma cobra de duas cabeças e embates a partir do dia 1º (SG5).

Confirmando o alinhamento do núcleo político e econômico em torno da incorporação de atores privados na prestação dos serviços de saneamento, o próprio presidente Lula afirmaria em agosto de 2003, em alinhamento com a área econômica do governo:

Para os investidores o Brasil pode ser um grande negócio. Para nós, em alguns casos a vinda deles é essencial. Como é que nós vamos fazer saneamento básico nas regiões metropolitanas deste país sem atrair investimentos de fora? Não cabe mais aquele discurso ideológico de que saneamento básico é obra

---

<sup>168</sup> Carta compromisso do candidato Luiz Inácio Lula da Silva na qual se comprometia com um governo de conciliação, “uma autêntica aliança pelo país”, acenando a setores do capital com gradualismo, dada a pequena “margem de manobra da política econômica no curto prazo”, e respeito a “contratos e obrigações do país” (DA SILVA, 2002).

do Governo Federal e responsabilidade do governo estadual e do prefeito (DA SILVA, 2003).

Os grupos relacionados à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que haviam combatido as tentativas de privatização no Governo Fernando Henrique, tiveram que lidar com o conflito também no Governo Lula, desta vez instalados em uma estrutura setorial periférica e em construção.

Conforme aponta Fagnani (2011), este período inicial do governo é marcado pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade, de tensionamento no âmbito do próprio governo entre forças defensoras do Estado Mínimo – na área econômica – e setores que defendiam os direitos universais, fonte de conflitos que resultaram em indefinições na estratégia social do primeiro Governo Lula.

...essa tensão entre área social, por exemplo, e a área política no governo do PT foi muito clara, muito grande. O Ministério das Cidades, com o ministro Olívio Dutra teve pessoas de esquerda dentro do PT, sérias do ponto de vista da coisa pública, e especialistas dentro de suas áreas e isso era uma característica do início do Governo Lula (SA1).

A abertura de espaços democráticos de pressão e controle social, decorrente da Constituição de 1988, possibilitou a articulação de forças da sociedade civil, movimentos sociais e de ministérios setoriais contrários às orientações políticas da cúpula governamental de modo decisivo para fazer avançar concepções mais universalistas para as políticas públicas (FAGNANI, 2011).

No campo das políticas urbanas destaca-se como elemento de fortalecimento do discurso pela gestão pública do saneamento, a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, ainda em 2003, precedida de conferências municipais e estaduais, da qual participaram cerca de 2.800 delegados (MARICATO, 2006). A Conferência elegeu o Conselho das Cidades, que por sua vez, aprovou as propostas das políticas nacionais relativas ao desenvolvimento urbano, dentre as quais, a de saneamento ambiental.

Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera

pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização (MARICATO, 2006, p.215-216).

Ganhavam estatura e legitimidade pública as propostas do Ministério das Cidades em sua peleja com a área econômica do governo. A ação de eventos temáticos de caráter nacional, fóruns e conselhos gestores de políticas públicas encontraram espaços relevantes para atuação e se constituíram em elemento inovador na relação Estado-Sociedade, em contraposição ao modelo gerencial e burocrático dominante (PAES DE PAULA, 2003).

#### 4.1.2. **A dependência da trajetória para expressar continuidades na política de saneamento**

O PLANSAB emprega um discurso centrado no conceito de “resiliência” e na existência de um indeterminado *status quo*, que agiria de modo conservador, no sentido de evitar rupturas, tanto no sentido do aumento da participação do capital privado no setor (PL 4.147), quanto no sentido de valorizar o poder local, democratizar o processo decisório e afirmar direitos<sup>169</sup> no âmbito da política pública de saneamento (PLC 199/1993). O Plano aponta, inclusive, a ocorrência de “inusitadas composições entre os agentes” para reagirem de modo conservador às propostas de mudanças (BRASIL, 2014b, p.107) representadas, especialmente, pelas iniciativas do Governo Federal no sentido da liberalização dos serviços, materializadas nos projetos de lei PLS 266/1996 do senador José Serra e PL 4.147/2001, de autoria do executivo, consonante com entendimentos realizados com o FMI em 1999 (WARTCHOW, 2013) e sob coordenação do Banco Mundial.

Sobre o PLC 199 e o veto integral do presidente Fernando Henrique Cardoso no início de seu mandato, assim se manifestam SG3 e SA1:

...o pessoal do PT e a ASSEMAE fizeram o PLC 199, que foi aprovado no finalzinho do governo Itamar. Me posicionei contra o 199, “isso não vai resolver nada”. Criava um “conselhão” e um fundo furado, porque era uma junção dos recursos, não tinha um fato gerador específico como o FGTS, ou um percentual do imposto de renda, por exemplo. Mas eu não tive participação no veto, foi a Fazenda que vetou integralmente... Queriam era uma visão mais moderna do setor saneamento, recuperar a capacidade de financiamento das companhias estaduais e das empresas municipais das cidades maiores (SG3).

---

<sup>169</sup> “... o modelo dominante não está alinhado com esses interesses, o saneamento como um direito de todos, um dever do estado e voltado para prevenção de doenças...” (SA2).

Fernando Henrique toma posse em 95 e em janeiro ele faz o veto. Em 1996 o Serra já coloca primeiro Projeto de Lei PLS 266 e toda a base da proposta, tudo que foi encaminhado para o Fernando Henrique estava colocado nos documentos do PMSS, de 1994. As pessoas que participaram deles assumiram os cargos na gestão do PMSS, da política de saneamento. Houve uma grande influência do Banco Mundial (SA1).

O PLC 199, embora tenha resultado de amplo processo de elaboração, era fortemente associado ao PT, foi apresentado pela deputada Irma Passoni, do PT de São Paulo e largamente utilizado no programa de governo do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 1994 (PT, 1994).

Sobre a natureza do Programa de Modernização do Setor Saneamento, financiado com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, instituição financeira do Banco Mundial, alguns dos entrevistados entendem que:

...analisando os documentos do PMSS... o que era núcleo, em termos conceituais, políticos e ideológicos da proposta de modernização do setor de saneamento era a privatização do setor (SA1).

O PMSS vinha numa linha de atuação muito favorável à privatização dos serviços, inspirado em modelos neoliberais internacionais, da Inglaterra, do Chile e de outros países com grandes corporações multinacionais (SG1).

O Banco Mundial financiou o PMSS e quando entrou o Lula houve um estresse muito grande e praticamente fecharam esse programa. No Brasil o banco foi *soft*. Em outros países ele é mais incisivo na questão de liberalização, privatização da água e saneamento (RA2).

...uma primeira grande polarização ocorreu em 1996, com o PL 266, aí realmente você via duas brigadas dentro do Congresso Nacional e o “exército de Bracaleone” da ASSEMAE trabalhando muito com deputados de esquerda... e aí entra o PL 4.147 que tinha outra roupagem, outra proposição, mas dentro, rigorosamente do mesmo espírito (SG5).

O que não se explicita na teorização levada a cabo pelo PLANSAB é a posição de dominância das empresas estaduais de saneamento e a forma como sua ação, de modo isolado ou em “composição” com outros agentes, condiciona os processos decisórios relativos à política pública setorial no país. No caso da reação aos projetos liberalizantes encarnados nos projetos de lei 266 e 4.147, a “composição inusitada” se deu entre as empresas estaduais e a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) e sob a liderança de grupos municipalistas, históricos opositores na questão da titularidade e do financiamento dos sistemas. A aglutinação de grupos potencialmente afetados pela governança proposta resultou em veto na arena

legislativa, que conservou a “governança estatal vertical, prevalente desde a criação do PLANASA” (SOUSA; COSTA, 2013). Os beneficiários do “*status quo*” são identificados por estes autores como os governos estaduais, dirigentes, funcionários e fornecedores das empresas estatais de saneamento.

...a minha impressão, por ter acompanhado o processo, aponto isso também na minha tese, o grande ator do saneamento são as companhias estaduais. Elas têm um nível de autonomia muito importante em relação aos governadores, que não mandam nas companhias estaduais diretamente (SA1).

...as companhias estaduais, a AESBE, atuou contra esse projeto porque a privatização significa a perda de poder político das companhias estaduais e do sindicato. E assim se juntaram, de um lado a ASSEMAE e a Federação Nacional de Urbanitários que se articularam com outras entidades na Frente Nacional do Saneamento Ambiental e as companhias estaduais em uma ação mais velada. A ASSEMAE tinha uma equipe de advogados para atuar em apoio aos municípios e a SABESP e a COPASA tiveram uma atuação importante contra esse processo de privatização (SA1).

...algumas companhias estaduais são dirigidas por alguns grupos privilegiados de trabalhadores que estão há anos e anos no poder. Quando veio o embate da privatização em meados dos anos 90, esses grupos se uniram àqueles que combatiam a privatização por acreditarem em um modelo de gestão pública como o mais adequado. Se juntaram e venceram, a privatização não veio (SG1).

...diante da ameaça da privatização, estava claro que era uma aliança estratégica e naquele momento, porque não cabia no discurso da ASSEMAE a defesa municipalista que nós fazíamos, nem a visão patrimonialista que os sindicatos tinham sobre as companhias estaduais (SG5).

As resistências envolveram uma rede de atores tão intrincada, inclusive no âmbito governamental que até o então ministro da saúde, José Serra, autor do PL 266 e alinhado notório das concepções e grupos apoiadores do PL 4.147 se viu compelido a assinar, na condição de presidente, a Resolução nº 308 de 08 de março de 2001 do Conselho Nacional de Saúde com duras críticas ao projeto, dentre elas, ao seu “viés privatizante”, à mudança de titularidade e ao rebaixamento da “relevância pública das ações de saneamento” (CNS, 2001).

Na área de infraestrutura do Governo Fernando Henrique, sobretudo quando o Serra vai para o Ministério do Planejamento (1995-1996) e reestrutura todo o setor, eles cortam a transferência de recursos do FGTS para as companhias

estaduais e para as COHABS<sup>170</sup> e criam uma linha de financiamento do BNDES para a privatização dos serviços (SA3).

Sobre as empresas estaduais e sua relação com as estruturas da administração direta dos estados, as entrevistas confirmam sua autonomização como ator central do setor saneamento. A relativa autonomia frente aos governos estaduais guardaria relação com sua origem, estruturadas a partir de uma lógica empresarial, sem aportes fiscais significativos e com dependência financeira em relação ao Governo Federal. No âmbito destas companhias, segundo os entrevistados, se constituíram fortes corporações de trabalhadores que agiriam no sentido de manter intocadas as estruturas que possibilitariam salários e direitos trabalhistas diferenciados em relação aos trabalhadores da iniciativa privada.

...mas você tem uma tecnoburocracia muito forte nas companhias estaduais e o que as move não é uma racionalidade sanitária, é uma racionalidade empresarial e de interesses tecnoburocráticos que guarda grande autonomia em relação aos governos (SA1).

...as corporações de trabalhadores são muito poderosas. ...os governadores não tinham comando sobre essas companhias, elas tinham corporações muito fortes porque eram autônomas. Tinham custos salariais muito pesados que incidiam sobre a tarifa, porque não tinha mais recurso federal e tornavam as companhias muito caras. Padrões salariais muito acima dos mercados locais e baixa capacidade de expandir serviços (SA3)...

...as companhias estaduais já emergem do PLANASA com uma vocação empresarial, moldadas por órgãos financeiros como o BNH. Essa característica só se amplia com o tempo (SA2).

Há na estruturação das companhias estaduais uma racionalidade política de aproximação com os governadores, fontes permanentes de crises antes da ditadura, e uma racionalidade técnica, por causa do subsídio cruzado, mas a União manteve-se dominante na relação pelo *spending power*, pelo controle do financiamento, dos recursos (SA3).

Ao tempo em que não se estabelece uma relação plena de subordinação, as companhias de saneamento representariam para a classe política possibilidades de financiamento para os processos eleitorais e ainda espaço de influência político eleitoral:

...não vão privatizar, porque a empresa de saneamento foi a única coisa que sobrou para o governo estadual fazer caixa. É um instrumento da política, o único, os bancos acabaram, as outras empresas estaduais todas acabaram...

---

<sup>170</sup> Companhias de Habitação Popular.

Então é a galinha dos ovos de ouro, nenhum governador vai querer... e os prefeitos de grandes municípios querem para eles esse caixa dois (SG2).

...os políticos fazem a conta do seu eleitorado, então procuram garantir o financiador, porque sem dinheiro não se elege hoje em dia. Estrutura-se com base no sistema eleitoral redes de pessoas ou de instituições que apoiam determinadas políticas. É por isso que a gente vê no Congresso com a bancada ruralista, bancada dos evangélicos (SA4)...

O setor é bastante influenciado pelo processo eleitoral e não vejo nenhum problema, ainda bem que a decisão é política, porque o eleitor é quem influencia. Se tem um lugar onde o cara precisa de voto, ele vai fazer saneamento. Ainda bem que é assim, isso significa que nós estamos numa democracia (SG2).

No âmbito federal, o uso político partidário do espaço de gestão do saneamento é o contraponto à estruturação de um corpo técnico dedicado ao tema no âmbito do Ministério das Cidades, ressaltado por SA1:

...no nível federal você tem, ao longo do Governo Lula, uma perspectiva de constituição de uma burocracia, de uma tecnoburocracia no sentido weberiano. Estatal e de conformação de quadros de carreira do estado (SA1).

...o setor de saneamento está há muito tempo com um partido de centro-direita<sup>171</sup>, que joga mais na maximização dos seus ganhos e interesses, que é muito mais associado ao capital privado e com interesses liberalizantes do que preocupado em formular uma política para o setor ou preocupado em resolver os problemas sociais do país (SA1).

Outro aspecto da “resiliência” setorial se manifesta também na ausência de esforços reformistas direcionados a aspectos institucionais, no âmbito da própria política, como explicita SG5:

Outra derrota nossa foi quando o Governo Federal cortou uma parte imensa da verba para desenvolvimento institucional. Nós acreditávamos que uma das vias pelas quais o saneamento brasileiro poderia se salvar seria pela reforma institucional das empresas de saneamento municipais e estaduais. E aí, isso passava por um novo PMSS, digamos assim. Não um PMSS do Fernando Henrique, que teve como objetivo a privatização, mas um PMSS do Lula, que teria o objetivo de recuperar as empresas, mas o primeiro corte que teve no orçamento do Governo Lula foi nessa verba e transferiu o investimento no desenvolvimento institucional para a velha e boa obra, que serve como perna de pau (SG5).

---

<sup>171</sup> O entrevistado se refere ao Partido Progressista, que comandou o Ministério das Cidades de julho de 2005 a janeiro de 2015.

Também de modo similar à abordagem novo institucionalista adotada por Sousa e Costa (2013), o PLANSAB considera relevantes as forças inerciais e a “resiliência” institucional do setor saneamento. O Plano, em aparente analogia com a resistência a novas formas de governança, aponta a necessidade de reduzir o “poder de veto dos agentes que atuam no sentido de manter o *status quo* da setorialização” (BRASIL, 2014b, p.107, 110). Alguns entrevistados abordam a consolidação do modelo hegemônico no saneamento, a partir da estruturação de interesses e incentivos a grupos específicos no âmbito das companhias estaduais:

...é um modelo que sobrevive porque, como ocorre na maior parte das políticas, uma vez que você cria um determinado modelo, ele cria atores e interesses no sentido da sua preservação. Então, criou companhias estaduais (SA3)...

...as corporações de trabalhadores se beneficiam através da manutenção do emprego e de bons salários. O salário na iniciativa privada é menor e os direitos também são menores. A demissão de servidor público por justa causa praticamente inexistente (SA4)...

Há um claro benefício político decorrente da política exercida no setor saneamento por quem tem mandato, é uma espécie de um nicho de poder. Me deparei com pessoas na gestão pública com uma visão bastante crítica do funcionamento e organização da companhia estadual. Ele era um agente político do estado e, num dado momento, se sentou na cadeira de presidente da companhia e mudou radicalmente, percebeu uma força política muito grande. Agora esse uso político, eu acho que tem que fazer justiça, também foi feito na história do saneamento pelos trabalhadores. Os trabalhadores, através da corporação se apropriaram da companhia para se beneficiarem e para fazerem uso dela, tínhamos funcionários ganhando 50 mil reais, 40 mil... Há grupos privilegiados. ...uma vez eu ouvi do presidente da Compesa: “SG1, eu não consigo mapear a terceirização na companhia. Estou lá há dois anos...” ...a gente tá falando aqui do ponto de vista político do mandato, mas do ponto de vista eleitoral o saneamento é estratégico. Já ouvi que se um prefeito não tiver domínio sobre o saneamento ele não é prefeito, ele é meio prefeito. E é a mais pura verdade (SG1).

...dos principais grupos de interesse relacionados a gestão do serviço de saneamento destaco as corporações estaduais. Eu, eu... eu tenho a maior inveja dos engenheiros da CEDAE, eu queria ter me aposentado como engenheiro da CEDAE. No campo público, os salários das empresas estaduais são muito maiores que das empresas municipais (SG2).

...as corporações de servidores, os sindicatos, são fortes reivindicando benefícios, salários e trabalhar menos, mas não defendem o setor saneamento, na minha opinião (SG3).

...o diretor de obras do atual governo no DF é o mesmo do governo anterior, é continuidade em um negócio que veio para mudar, mas os empreiteiros

tiveram um papel importante. No lixo, na água e esgoto, assim como em outros setores em que os empreiteiros estão presentes, a cooptação através de financiamento de campanha é uma coisa brutal. Os acordos com a burocracia são resultantes desse poder que eles têm. Aqui foi encontrado dinheiro enterrado no jardim da subchefe da procuradoria do ministério público, dinheiro de empreiteira enterrado no jardim da mulher. Enquanto a terceirização avança no serviço público, você tem os funcionários da companhia ganhando excelentes salários e trabalhando só seis horas por dia. ...burocracias, políticos e o setor privado se articulam para constituir uma certa hegemonia, e um desses meios é o financiamento de campanha e corrupção (SG4).

...na medida em que o serviço de saneamento é essencial, todos deveriam ter acesso, é claro que é do interesse do político. Existem políticos interessados em desenvolver de forma sustentável o serviço, visando o bem-estar da população e aqueles que são levados por outras razões, para benefício do partido, benefício próprio, financiamento de campanha, corrupção, paternalismo, favorecimento (SA2)...

Os entrevistados apontam a constituição de hegemonias em torno de um modelo de gestão que beneficiaria grupos privados, especialmente prestadores de serviços; servidores de carreira, que possuiriam salários acima dos praticados na iniciativa privada e outros benefícios trabalhistas; políticos que se beneficiariam do comando de uma política pública com reconhecimento social e; sistema político partidário que partilharia a estrutura administrativa governamental para estabelecer domínios nos espaços administrativos, o que facilitaria as conexões com a iniciativa privada para financiamento de campanhas, além de casos de corrupção.

Não são poucas as narrativas dos especialistas entrevistados que posicionam o modelo construído pelo Planasa em termos de dominância das empresas estaduais de saneamento e que apontam a confluência de interesses estruturados em torno de efeitos de *retroalimentação* sobre atores relevantes no processo político. Reforçam o argumento expresso pelo Plansab sobre os constrangimentos institucionais que agiriam na política setorial de saneamento e que limitariam as possibilidades e alcance das reformas, conformando a trajetória recente da política.

O caráter conservador da institucionalidade construída pelo PLANASA se manifestaria no elevado custo de se estabelecer uma alternativa ao atual arranjo, que estabeleceu suas bases em empresas que atendem a interesses e oferecem efeitos de retroalimentação para a classe política e para grupos organizados para a operacionalização da política, corporações de servidores e empresas fornecedoras de insumos e serviços.

Desmontar hoje a alternativa estabelecida pelo PLANASA e transitar para um novo modelo implicaria em custos tão altos que, na verdade, seria uma alternativa *no feasible*, inviável. Mesmo que seja uma alternativa superior, que eu também não sei se está na mesa hoje, minha hipótese é que essa comunidade é tão desarticulada que não tem alternativas (SA3)...

Emergem ainda das entrevistas, narrativas sobre a política que convergem no sentido de indicar que a ação de atores com cargos eletivos, corporações de servidores, dirigentes de estatais, prestadores de serviços e partidos políticos têm agido no sentido de aceitarem e preservarem a “regra do jogo”. Seus objetivos e preferências, condicionados pelos efeitos de *retroalimentação*, estariam alinhados com a forte institucionalidade estabelecida pelo Planasa. O novo arranjo normativo estabelecido no setor teria preservado a hegemonia das empresas estaduais de saneamento mantendo intocado o seu *modus operandi* insular, um padrão de inovação limitada, incremental.

A adoção da abordagem que estabelece a intersetorialidade como conceito central responde ao diagnóstico de que a “visão fragmentada do saneamento e sua desarticulação com outras ações públicas” dificultariam o desenvolvimento social e a observância de outros princípios como a “universalidade, equidade e integralidade” (BRITTO *et al.*, 2012, p.66, 75). Os autores apontam ainda a pulverização de ações e de recursos, o instituto da emenda parlamentar e as competências de vários órgãos responsáveis por programas e ações, como elementos dificultadores da coordenação dos programas. Concluem a análise apontando obstáculos à implementação do Plano e do conceito da intersetorialidade, apontando legados de políticas anteriores, a existência de estruturas de vetos no ambiente político institucional e a “incapacidade das forças de mudança” para alterar significativamente os constrangimentos estabelecidos pela inércia setorial (Op.cit, p.78).

Importante ressaltar que a reforma no saneamento conduzida nos governos Lula e Dilma se construiu em governos sem o propósito ou a capacidade de liderar reformas nas estruturas das principais políticas públicas. Estes governos optaram pela conciliação de classes e por um reformismo fraco (SINGER, 2012), que também se refletiu nos normativos da política de saneamento. Tanto a LNSB quanto o PLANSAB foram construídos como elementos dos amplos consensos. Foi a lei “possível”, dentro do contexto da época e com a correlação de forças no Congresso Nacional e no próprio governo. Não se estruturaram elementos de ruptura com a institucionalidade do PLANASA: persiste a ausência de uma fonte perene e relevante de

financiamento; não há previsão de um sistema nacional próprio; não se prevê a reorganização das estruturas do Governo Federal com unificação do tema nem o deslocamento da execução da política do nível estadual. Temos na área de saneamento um reformismo fraco, que joga fichas em aspectos gerenciais e controle social e que reflete a própria dinâmica dos governos nos quais foi gestado com seus traços de conciliação e gradualismo. Trata-se, numa escala reduzida, de um movimento maior, em que o fracasso de um reformismo forte nesta área legou propostas, quadros e organizações para o reformismo fraco (SINGER, 2012, p.196).

#### 4.1.3. Tensões na política de recursos hídricos

Um tensionamento possível com a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos diz respeito à aceitação pelo meio político de um sistema que inova ao estabelecer uma governança fora do padrão político-burocrático convencional do estado brasileiro. Este tema foi abordado por entrevistados do setor de recursos hídricos:

...esta inovação não é bem recebida por governadores e prefeitos, ainda que não se declararem contra. É bem vista enquanto não incomoda, mas a estrutura do Sistema não foi plasmada no sistema político (RA1).

...vejo a cultura política brasileira a impor resistências à implementação da política de recursos hídricos. Há dificuldade de partilhar poder, há instituições anacrônicas, há conflitos de interesse, não há intersetorialidade ou é muito tênue, não há cooperação clara e consistente entre organismos de gestão... a grande questão é a falta de diálogo entre atores políticos institucionais, atores políticos com configurações territoriais e, principalmente atores políticos que pertençam a diferentes agremiações políticas e, portanto, isso cria ainda maiores tensões (RA3).

...ainda não temos de fato uma visão pública da água como direito humano, como um insumo fundamental para a manutenção da vida. Isso não está incorporado pela classe política (RA4).

...há a dificuldade cultural de aceitar a descentralização do poder. Há uma cultura centralizadora e o Estado têm a visão de que “eu arrecado os impostos, eu tenho os recursos então eu tenho que dar as ordens”, então não trabalha numa perspectiva de fortalecer essa autonomia (RG5).

Antes os políticos se beneficiavam muito quando não havia uma regulamentação, porque eles ficavam negociando a outorga de acordo com seus interesses. Hoje não é mais assim, você tem um sistema transparente onde o cara entra na fila e vai ter uma análise técnica e aquilo vai ter uma discussão... então, hoje não fazem esse mercado mais (RG5).

É preciso haver uma disposição política clara a partir de uma compreensão da realidade para você atuar no sentido de quebrar as resistências existentes. Acho até que o governo do PT melhorou em relação a articulações e diálogos intersetoriais, mas não o suficiente para uma influência de um setor no outro em relação a diretrizes, a projetos articulados (SA1).

...acho que o maior fator de resistência é a prática tradicional de mediação de interesses e demandas. Os atores estão acostumados a decidirem de outra forma, vale para os setores usuários e também para o poder público, preferem outras formas de decisão, sem interferências e mediações, com lobbies, pressão e até politicagem. Às vezes por interesses nobres outras nem tanto (RG4)...

...um prefeito prefere tratar de suas intervenções no Ministério das Cidades, cujo ministro é do partido dele, do que tratar disso no comitê de bacia. E não é exclusividade do setor público, a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, que tem um enorme problema na bacia do Paraíba do Sul, prefere mil vezes tratar as questões no Ministério ou na ANA do que ir tentar resolver no comitê. E se ela encontra acolhida e eco nesse processo, ela não vai prestigiar o comitê de bacia. Então acho que essas formas tradicionais de se tomar decisão em política pública no Brasil são os maiores entraves (RG4)...

...aí entra essa disputa, aí tem as vaidades políticas, tem essa história do protagonismo, tem a desintegração da própria máquina, a grande quantidade de ministérios e isso também agrava as resistências. Nos níveis dos estados e municípios não é muito diferente (SG1).

Várias linhas foram desenvolvidas pelos entrevistados para avaliarem as resistências à política de recursos hídricos com origem no meio político. Uma remete à formulação da política fora do ambiente político (RA1); RA3 aponta a perda de poder e disputas por hegemonia política; a pouca penetração da ideia do direito humano à água no meio político é ressaltada por RA4; a perda da possibilidade de se valer das outorgas como ativo político a ser apropriado eleitoralmente é lembrada por RG5, assim como uma visão tradicional do Estado como ente arrecadador, intermediador de interesses e operador de políticas é ressaltada por RG4 e RG5. Esta última perspectiva considera a existência de espaços privilegiados de interação entre o empresariado e o poder público ou entre diferentes esferas do poder público (RG4).

Diferentemente da política de saneamento, do conjunto de entrevistas, emerge a percepção de que não há uma adesão dos atores políticos ao SINGREH. A incorporação de mecanismos de governança com poucos instrumentos executivos implementados com sucesso e com arenas decisórias nas quais sua ascendência seja partilhada com outros segmentos como os usuários e a sociedade civil não proveem incentivos, visibilidade ou recursos suficientes para atrair a participação maciça de atores políticos. A pequena aderência de atores políticos é também

relacionada às práticas consolidadas entre o meio político e atores econômicos de estabelecer interlocuções diretas com as estruturas de governamentais.

Um aspecto que merece um pouco mais de atenção diz respeito à origem e natureza da política. Esta não foi gestada nos padrões tradicionais de formulação de políticas públicas, como visto, decorreu de entendimentos que incluíram organizações técnicas (GUTIERREZ, 2010), estratos da sociedade civil e parcela da burocracia e, ao tempo em que representou um questionamento do modelo autoritário de gestão estatal, assentou-se em práticas tecnoburocráticas sem interlocução maior com a classe política.

Um foco de tensão no âmbito das relações entre a administração direta e as agências reguladoras se expressa também na política de recursos hídricos. No âmbito da reforma gerencialista dos anos 1990 no país, as concepções de agências como entes garantidores de contratos e fiadores da estabilidade do ambiente de atuação de concessionárias públicas se chocavam com o princípio de que as estruturas do Estado e suas políticas deveriam ser permeáveis aos projetos consagrados pelos processos eleitorais.

A tensão entre o poder econômico e o poder político se manifestou nas discussões sobre a atuação das agências e, ainda que a ação da ANA não trate primordialmente da regulação de serviços públicos, a tensão entre alinhamento e autonomia, estabilidade e democracia, político e econômico, repercutiu desde a sua instituição em 2000 até o presente. O contraponto governamental à ANA foi, por algum tempo, a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente<sup>172</sup>, especialmente nos governos Lula (KELMAN, 2009). A questão foi abordada por alguns dos entrevistados:

...os governos Lula e Dilma têm nas agências uma relação de amor e ódio, então não temos efetivamente uma relação mais forte. Foi retirada das agências aquela visão de planejamento que existia anteriormente (RG6).

...as agências foram concebidas como forma de eliminar o risco político da alternância do poder. Seriam uma garantia permanente da concepção hegemônica na época, que entendia que, pela maximização do lucro, você poderia melhorar as condições da sociedade. Isto aí é balela (RG6).

...eu diria que o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria de Recursos Hídricos tem um sombreamento com a ANA, até uma certa disputa... seria

---

<sup>172</sup> Hoje Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano.

necessário repensar sim, um arranjo do estado e reposicionar o setor hídrico em geral (RA4).

...na época da elaboração do plano (PNRH) não havia uma cooperação muito efetiva da Secretaria com a ANA. ... havia personalidades muito... João Bosco Senra de um lado, Jerson Kelman de outro, havia lá um passado grande de... um passado de tensionamentos (RG4).

Com a constituição da ANA o Banco Mundial também nutria a expectativa de que ela fosse regular um mercado de água a ser instituído no Brasil e que também tivesse papel relevante na regulação do setor saneamento, segundo RA1 e RG2:

O Banco Mundial imaginava no início da década de 90 que seria criado um mercado de águas no Brasil, como forma de implementar o princípio do valor econômico da água, de Dublin, e que se privatizaria o setor de saneamento... uma série de coisas que não se concretizaram. O Brasil encontrou o seu próprio modelo no fim (RA1).

...tinha um processo de privatização dos serviços públicos e você precisava de agências reguladoras para dar estabilidade ao processo e garantia aos investimentos e isso era a nova onda de modernização do estado brasileiro. ... tinha tido o Bresser Pereira com as organizações sociais e, nesse momento então, resolvemos fazer uma agência reguladora dos usos dos rios e eu na época achava que a ANA deveria nascer com a missão relacionada a saneamento (RG2)...

Ao fim de um longo período autoritário no país, dentre os arranjos institucionais possíveis para a regulação do uso das águas, uma disputa se colocava entre o exercício do papel de controle estatal coercitivo, tradicionalmente aplicado na tradição burocrática e centralizadora do Estado por um lado e, por outro, o movimento de reforma do Estado nos termos do *New Public Management*, que prometia a incorporação de organizações sociais, grupos técnicos e corporações profissionais organizados sob inspiração do *Integrated Water Resources Management - IWRM* e do modelo francês de gestão. De um lado a burocracia estatal se organizava a partir do Ministério de Minas e Energia para resistir e de outro, representantes de organizações técnicas como a ABRH (GUTIERREZ, 2010; RAVENA, 2012) e de movimentos sociais se aliariam para questionar o modelo tecnocrático e autoritário de gestão estatal.

E houve uma deliberação final nesse seminário<sup>173</sup> que o sistema que estava mais de acordo com a nossa realidade era o francês. Não criava nada de novo,

---

<sup>173</sup> Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, 21 a 25 de março de 83. Promovido pelo DNAEE e o MME, pela Secretária Especial de Meio Ambiente, Conselho Nacional e CNPq e Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacia Hidrográfica.

não tirava poderes de nenhuma entidade e o Ministério das Minas e Energia estava muito preocupado de perder o poder que ele tinha e que ainda hoje tem, embora residual na questão de águas (RA5).

Os conflitos que marcam diferentes políticas governamentais, como a exemplificada entre área econômica e o Ministério das Cidades no início do primeiro Governo Lula, ou no interior das políticas setoriais, como no caso dos conflitos entre ANA e SRH/MMA, podem ser interpretadas como repercussões dos movimentos reformistas em ambas as políticas e representam reações a deslocamentos de poder das estruturas centrais de poder para as periferias do aparato administrativo.

#### **4.2. *A retórica sobre integração e as resistências***

Nas peças de planejamento setoriais, seja no âmbito do PNRH, seja no âmbito do PLANSAB, se consolidou como elemento relevante de retórica, o discurso da necessidade de superar a abordagem disciplinar e setorializada hegemônica na prática estatal brasileira. A retórica, estabelecida como discurso coordenativo (SCHMIDT, 2008a) em busca de consensos no campo das respectivas políticas, aponta para a inadequação dos modos setoriais de gestão pública para tratar questões complexas relativas ao saneamento, à promoção da saúde, aos recursos hídricos e ao meio ambiente. Reforça-se assim, nas peças de planejamento do aparelho de Estado, o apelo para a busca de ações integralizantes e de caráter intersetorial, nas fronteiras das políticas de saneamento e de recursos hídricos.

O grupo estudado demonstrou que o discurso por maior integração, que reconhece complexidade inerente às políticas em análise encontrou ressonância no meio acadêmico. Do conjunto de entrevistados apenas três não opinaram sobre se haveria ganhos caso os setores fossem mais integrados, embora tenha se verificado grande dispersão sobre a natureza dos ganhos e os meios para se promover a integração.

Algumas entrevistas revelaram a necessidade de explicitar a assimetria organizacional entre os setores em análise, reforçando que, apesar de reconhecerem as interdependências e interfaces, a interação política dos setores tem caráter multissetorial e deve ocorrer no âmbito dos órgãos do SINGREH, sendo o setor saneamento um usuário de recursos hídricos, assim como os demais (SA5; SG2; RG6).

A impressão que eu tenho é que o arranjo hoje, dessa integração, não é negativo. Acho que o problema do saneamento não é pela legislação pertinente, pelo arranjo... o modelo existente, eu não mexeria muito, eu acho que ele atende, ele integra com outros... (SA5).

Eu acho que as leis, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de Saneamento já tem todos os elementos para integração, só precisam ser implementadas. Se eu tiver comitê de bacia, o saneamento já está integrado, ele é um usuário... ... o saneamento é usuário da água e ele tem que prestar contas ao setor de recursos hídricos como está na legislação e acabou. Não tem cooperação, tem obrigação, deveres, regras para serem obedecidas. (SG2).

A sua pergunta embute uma visão de que são dois sistemas independentes, o sistema de água e o sistema de saneamento quando na verdade o sistema de saneamento deveria entender que ele é um setor usuários do sistema de água (RG6).

Os discursos reverberam, além de um claro sentido de demarcação de espaços e fronteiras de atuação das políticas, a existência de instâncias multissetoriais estabelecidas para perseguir objetivos como preservação, uso sustentável e recuperação e dos recursos hídricos de modo a atender os seus múltiplos usuários (SILVA, 1998), a chamada gestão integrada das águas (Art.32 da Lei das Águas). A abordagem internacionalmente disseminada para lidar com a complexidade inerente à gestão de serviços de abastecimento público, conhecida como *Integrated Water Resources Management*, (HUKKA *et al.*, 2007 p.3) preconiza a coordenação do gerenciamento da água de modo multissetorial, com relevante participação dos setores usuários na alocação, conciliação e compatibilização de usos.

Para além da assimetria normativa entre as políticas, o poder econômico e os interesses políticos e corporativos que envolvem os setores usuários da água revelam uma fragilidade institucional do setor de recursos hídricos, explicitada por representante do subgrupo governo-recursos hídricos:

Então o saneamento é muito mais poderoso do que o sistema de recursos hídricos... a agricultura é muito mais poderosa, a indústria muito mais poderosa, energia muito mais poderosa... então a gente fica assim, quase que o chato que chega lá pra (RG6)...

SA2 reforça o discurso da adequação do atual sistema de recursos hídricos, que aponta os comitês de bacias como instâncias importantes para a resolução de conflitos. Aponta, ainda, a importância dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos como “elementos de integração”:

...tem questões aí consolidadíssimas, a questão do enquadramento dos corpos d'água, a questão da outorga, da cobrança da água e mesmo dos comitês de bacias que têm sido muito importantes na resolução de conflitos. Então tudo isso é muito importante como elementos de integração entre os dois setores (SA2).

Um tema que claramente emerge da análise das entrevistas é a compatibilização de planejamentos das áreas (SA4; SG1; SG2; RG4; RG6). A referência mais frequente diz respeito à compatibilização dos planos municipais de saneamento com os planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas, como preconizado no artigo 19 da LNSB. As abordagens adotadas pelos entrevistados neste quesito também foram bastante variadas, uma que sugere a subordinação do planejamento municipal ao de recursos hídricos (SG2), outra que condicionaria o financiamento de ações de saneamento à sua previsão no plano de recursos hídricos da bacia (SA4), outra que ressalva as complicações inerentes aos recortes territoriais de atuação de municípios como dificuldade para compatibilização (SG1; RA2) e até as que ressaltam experiências de planejamento no nível federal (SG1; RG6).

... no nível federal, ANA e o Ministério das Cidades precisariam trabalhar mais junto efetivamente, do ponto de vista de programas, de ações de planejamento (SG1)

Um discurso minoritário, mas também relevante no conjunto das entrevistas diz respeito ao condicionamento setorial do tipo comando e controle que poderia ser exercido pelo setor de recursos hídricos sobre o setor saneamento (SG3).

...o resultado da integração, não necessariamente tem que passar pelas mesmas instituições, mas que os sistemas cumpram as regras determinadas. ...o setor de recursos hídricos teria que ter uma capacidade mandatária da bacia... (SG3).

Em sentido contrário, SG4 busca diferenciar o sistema de recursos hídricos do sistema de meio ambiente, que seria assentado na lógica burocrática autorizativa e coercitiva.

É a visão do meio ambiente... é a visão do “o que você quer fazer? Eu digo se pode ou se não pode.” Eu acho que a regulação não deve funcionar assim. Essa regulação é a base do instrumento de comando e controle pura e simples, e que dá origem sempre a tensionamentos (RG4).

Conforme visto, o argumento da dependência da trajetória - *path dependence* (MENICUCCI, 2003; SOUSA, 2011; BRITTO *et al.*, 2012; RAVENA, 2012; BRASIL, 2014b) tem sido usado para indicar processos de institucionalização de políticas públicas e resistências sistêmicas

organizadas a movimentos de reformas setoriais capazes de preservar aspectos essenciais de suas condições prévias. A aplicação destes termos e conceitos às políticas em análise nos inspirou a ouvir os entrevistados a respeito de suas percepções sobre os principais empecilhos e natureza das resistências à promoção de ações de coordenação e integração das respectivas políticas.

A necessidade de se articular racionalidades e de se compartilhar conceitos entre atores de distintas políticas como requisitos para ações de integração é abordada por SA1:

...a intersetorialidade é muito mais complexa do que a ação setorial e demanda interdisciplinaridade, precisa compartilhar conceitos. Uma aproximação possível é por meio das racionalidades e uma resistência perceptível se dá pelas perdas de poder quando você rearranja as políticas (SA1).

...a dimensão teórica da intersetorialidade pressupõe a adoção de conceitos que conformam uma racionalidade de um determinado campo de conhecimento, de um determinado setor e isso tem uma componente que reflete uma visão de mundo, portanto, um componente ideológico (SA1).

...houve um momento na política de saúde em que o Estado não considerava a todos como cidadãos, apenas os que tinham carteira assinada tinham médico. Em outro momento todos são considerados cidadãos e passam a ter direitos. O Estado passa a ter responsabilidade pela saúde dessas pessoas... as políticas estão embasadas ou sustentadas por pressupostos de caráter ideológico que as impregnam em seus princípios e diretrizes. A lei de saneamento, por exemplo, tem muitos princípios que são emprestados do SUS<sup>174</sup> como universalidade e integralidade, mas o setor de saneamento, assim como o setor de meio ambiente, tem outra racionalidade, a racionalidade das profissões que são hegemônicas nesses setores (SA1).

É perceptível nas manifestações a noção de que valores e ideias, ainda que impregnados no conteúdo das legislações encontrem dificuldades para permearem as instituições que estariam agindo em acordo com uma racionalidade conservadora e segundo interesses de grupos e indivíduos. O embate entre valores e ideias por um lado e uma racionalidade conservadora e maximizadora por outro representa a imagem construída por SA1 a respeito da dicotomia mudança e persistência da prática insular hegemônica nos setores. Neste ponto cabe apontar que a eficácia do discurso estaria em, não apenas para expressar valores normativos e ideias,

---

<sup>174</sup> Sistema Único de Saúde.

mas também em persuadir atores estratégicos das políticas a adotarem determinado curso de ação (SCHMIDT, 2008a).

Ao criticar a burocracia pela apropriação e isolamento das políticas e pela ação individualista de técnicos do setor de recursos hídricos em grupos multissetoriais de elaboração do PLANSAB, SA2 parece indicar uma postura pouco colaborativa no sentido do reforço mútuo da direção da política.

A burocracia acaba encapsulando muito as políticas, os técnicos e os políticos cada um com seu mundo. Grupos técnicos são criados para a discussão sobre intersetorialidade e são instrumentos importantes usados no PLANSAB, mas o tom é muito mais de crítica do que de construção. Isso também varia com o perfil dos participantes... a gente precisa avançar de maneira a simplificar e de ter diretrizes mais objetivas que fomentem trabalhos efetivos. Como é que isso acontece? Não sei (SA2).

A literatura especializada, a fim de promover a cooperação, recomenda a formalização de deveres de colaboração, o alinhamento de visões e objetivos das políticas e provisão de incentivos ao trabalho conjunto assim como apoio político (WHO, 2004, p.18), administrativo e financeiro do governo central (PHAC, 2007), condições fundamentais para o alinhamento de esforços e sucesso das ações.

A crítica à ausência de lideranças e de iniciativa de dirigentes do setor de recursos hídricos (RG1) parte do pressuposto de que o arranjo institucional e normativo esteja completo à espera de lideranças que possam alçar a política de recursos hídricos a um patamar mais elevado no aparelho de Estado. Em outra abordagem, RG6 vê um sistema ainda imaturo e com pouco peso político:

...acho que os principais obstáculos são de natureza política. De natureza legal, de natureza institucional você tem completa. O problema é político, de coragem, de vontade política, da capacidade dos dirigentes de tomar iniciativa, de tomar decisão. Um presidente do comitê se quiser fazer dele um protagonista consegue, com disposição e talento para isso. Do mesmo modo, o presidente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o presidente da ANA... o governante já não quer fazer, não tem combatividade e então a coisa não anda (RG1)...

O problema é a falta de peso político do Sistema. Como é um Sistema novo, serve como consolo pensar: “ a gente é novo e está em implantação, ” mas sem uma visão estratégica, não chegaremos a lugar nenhum e no médio podemos desaparecer. Precisamos materializar a relevância do nosso papel perante a sociedade, do contrário a gente vai se isolar cada vez mais (RG6).

Outro aspecto levantado diz respeito à distância entre as formulações da comunidade acadêmica e a prática no aparato do Estado. Ao lamentar a ausência de “pontes” entre academia e Estado, SA4 exibe certo viés prescritivo da academia e remete a uma unidade no diagnóstico dos problemas de gestão e na receita de soluções que raramente se verifica no meio acadêmico. Por outro lado, o PLANSAB diagnostica o isolamento setorial justamente como resultado da organização disciplinar do Estado sob a “influência das corporações dos saberes” (INOJOSA, 2011, p.84), muitas das quais moldadas e arrançadas no âmbito acadêmico e universitário. Ainda nesta relação Estado-academia, SG3 se queixa do distanciamento entre as necessidades dos setores e a formação universitária:

...nos livros ou na escola se vê o debate sobre a importância da integração de políticas que não se efetivam talvez porque o nosso apelo não chega onde tem que chegar. Há um abismo entre o que a ciência produz como informação, ou entre o que ela detecta como necessário, e o que é feito por governantes e a sociedade. É preciso construir pontes, pois há um descompasso muito grande entre o conhecimento e o ato de fazer (SA4).

...a fragilidade dos instrumentos que compõem as políticas talvez seja um reflexo do acúmulo de conhecimento dos respectivos setores. Na SABESP, por exemplo, há alguns cursos para capacitar o corpo de engenheiros e de profissionais para prestação de serviços, porque o foco deles era obra e agora é prestação de serviço. São outros instrumentos, técnicas e processos. É preciso escrever sobre isso, acumular conhecimento, buscar lá fora. É outra visão de logística e as escolas de engenharia não estão nem aí (SG3).

A assimetria organizacional dos setores no aparelho de Estado é objeto das narrativas construídas por SA5, SG4 e RA1. A distinção da natureza das políticas é abordada por SA5, que distingue a política de recursos hídricos de políticas mais globais e essenciais aos cidadãos como saúde e saneamento e a classifica como uma política dirigida aos setores produtivos como o agronegócio e a indústria. Outras assimetrias exploradas dizem respeito ao setor de saúde em relação ao saneamento (SA5; SG4) e à dificuldade de se incorporar o setor saneamento como usuário de um sistema multissetorial (RA1).

...a política de recursos hídricos, apesar de envolver setor produtivo, é vista como uma política pública global como a de saúde, como era a de saneamento. É algo do setor produtivo, numa visão mais simplista... Na área de recursos hídricos, se lida com agronegócio, com a indústria... mas ninguém vê essa questão como algo do setor produtivo (SA5).

...a água é um insumo para outros setores, agrícola, industrial, energético, ela é fundamental para o setor de saúde, mas como organizar a nossa capacidade de produção e manter a qualidade para gerações futuras? É um enorme

desafio. Eu diria que o quadro institucional hoje é insuficiente e ele exige um redesenho, talvez revendo a organização no próprio Conselho Nacional para possibilitar um diálogo de todos esses interesses (RA4).

...o setor de saúde não está preocupado com o saneamento. Quem tem recurso não vai querer confusão, não vai receber um que está meio lascado, há essa disparidade. O setor de saúde não está muito interessado, já tem problemas suficientes, o que é uma pena (SA5) ...

...o setor de saúde vê o saneamento como uma coisa meio que paralela, apesar de todos os estudos de quem trabalha com saúde pública dizerem o contrário. De modo geral o SUS não quer aprofundar essa discussão, no meu entendimento, porque pode significar... tem medo da divisão de recursos dessa área (SG4).

...acho impensável que o setor de saneamento, que tem reagido muito negativamente ao SINGREH, não veja nessa parceria uma situação de ganho mútuo. Há uma desconfiança mútua, o saneamento é olhado pelo SINGREH como um usuário que não quer competidores. ...pode vencer essa desconfiança e construir uma relação produtiva... o sistema de recursos hídricos quando começou em São Paulo teve muita dificuldade para trazer o setor de saneamento... o saneamento ficou durante muito tempo solto, continua solto até hoje. As estaduais são mais “elefantinas”, então elas têm uma inércia maior e quebram mais louça na loja, entendeu (RA1)?

...o setor ambiental tem uma academia que produz conhecimento e é mobilizada para as questões ambientais, diferente do setor saneamento. Existem ONGs<sup>175</sup> extremamente atuantes no setor ambiental e um Sistema Nacional de Meio Ambiente com conselhos nacional, estaduais, municipais nos quais há a participação da sociedade, da academia e governo. No caso da saúde existe todo o SUS, tem conselho municipal, estadual, nacional, tem a tripartite entre os municípios, gestores e trabalhadores, todo um sistema de participação social e de discussão. Há muito mais debate, discussão, reflexão e denúncias tanto em relação ao SUS quanto ao meio ambiente, mas ainda o poder executivo no Brasil é muito forte. No setor saneamento não tem disso, sistema nacional, conselhos estaduais, conselhos municipais, ou tem muito pouco e, portanto, essa capacidade de reivindicação é correspondente (SA1)...

A compartimentação da ação do Estado ao longo da história, consolidada em suas dimensões estrutural e discursiva é apontada como um elemento que favorece o isolamento setorial e dificulta abordagens mais integradoras (SG1; SG2; RA2; RG2; RG5).

...dentre os empecilhos para uma integração efetiva eu destaco a cultura setorializada do governo, nível federal e nos demais. A sociedade também tem visão setorializada, ela tem dificuldade de contribuir para essa integração

---

<sup>175</sup> Organizações Não Governamentais.

porque carrega essa visão. Precisaria reverter essa cultura política, mas como fazer isso é que é o problema (SG1).

Não, eu acho que não tem nenhuma novidade nas relações dos setores de saneamento e saúde pública, dos setores de meio ambiente e saneamento, de meio ambiente e infraestrutura... é difícil você sair da caixinha setorial é difícil. Tem tantos problemas na caixinha setorial intrínsecos ao setor... não saberia dizer, seria um problema insolúvel (SG2) ...

...a fragmentação que caracteriza a organização do Estado brasileiro é um problema. O setor de recursos hídricos não é interdisciplinar, ele é *cross cutting* em todos os ministérios, mas aí o que acontece? Na hora de executar alguma coisa você não consegue fazer, porque não é importante para nenhum ministério (RA2).

...há uma certa pulverização, uma certa dificuldade de articulação entre meio ambiente e administração de rios. A questão federativa na administração de rios é mais um complicador, uma vez que envolve a União e os estados, e aí o saneamento está majoritariamente com os municípios, então isso cria uma.... Eu não saberia resolver (RG2)!

Eu acho que a dificuldade é muito na articulação horizontal da estrutura do Estado. Esse é que o problema (RG5).

Aqui, também se podem distinguir algumas linhas de argumentação, a primeira diz respeito à questão cultural, relativa à compartimentação do Estado, arraigada nos diversos níveis da federação e também na sociedade (SA1), outra alega que os diversos setores da administração estariam preocupados primordialmente com seus problemas nucleares (SG2) e, por fim, a estrutura do Estado, de competências pulverizadas de modo horizontal nos diversos ministérios (RA2; RG5) e ainda no caráter interfederativo das atribuições nas políticas (RG2).

Dificuldades inerentes ao planejamento setorial e à inexistência de adequado aparato regulatório são também indicadas como elementos que contribuem para a manutenção da prática setorial.

...outra questão que vejo, é a lógica do planejamento no nível federal. Esse planejamento no formato que a gente trabalha hoje traz grandes dificuldades de implementação e monitoramento das ações quando elas cruzam de mais de um setor. É um grande complicador (SG1).

...a falta de regulação do setor saneamento é um pecado mortal e vai ser um problema muito difícil de se enfrentar... vai ter que partir do Governo Federal, não tem outro jeito... a forma como a regulação ficou, em querer que o município se autorregule... isso não vai funcionar, nunca (RA1) ...

A autonomização do setor de saneamento com base em empresas estaduais e a relativa ausência de iniciativas regulatórias por parte do Governo Federal contribuem para o isolamento (RA1).

A ausência de um claro recorte territorial para a materialização das ações de integração é, para RG3, um dificultador de ações de integração. RA5 chama a atenção para os comitês de bacia como instâncias próprias para as ações de integração, uma vez que reúnem outros usuários e estes compartilham com o setor saneamento a lógica da bacia.

Eu diria que a falta de preocupação espacial com o desenvolvimento das ações é um grande inibidor de articulações. Deve haver vontade política de promover articulações que privilegiem o espaço físico da bacia hidrográfica. ...nosso endereço territorial é uma bacia hidrográfica (RG3) ...

...uma coisa relevante é a presença de outros usuários de água no comitê. Para o saneamento é até mais fácil que para outros setores, pois a ideia da bacia hidrográfica faz parte da visão do setor saneamento, então é mais fácil essa integração (RA5) ...

A multiplicidade de narrativas acerca das resistências e dificuldades para o estabelecimento da intersectorialidade no âmbito das políticas evidencia a complexidade decorrente da diversidade de fatores relacionados à consolidação de práticas insulares na administração pública, especialmente na política de saneamento.

#### **4.3. *Propósitos comuns***

Para avaliar as áreas de interpenetração das políticas, propósitos comuns e problemas que podem emergir em suas interfaces, foram elaboradas questões para os entrevistados sobre estes temas. O roteiro de entrevistas abordou os objetos das políticas em suas interseções, como propósitos comuns como meio para aprofundar a temática relativa a afinidades caracterizáveis como interdependências e complementaridades.

Sobre propósitos comuns das políticas houve uma convergência muito grande em torno da conservação e do uso sustentável dos mananciais (SA1; SG1; SG3; RA2; RA5; RG5; RG6) como relevante foco de interesse comum das políticas de saneamento e de recursos hídricos. Detalhamentos sobre quantidade e requisitos de qualidade da água bruta como insumo para o abastecimento público e aspectos complementares como qualidade de vida, avaliações sobre a ausência de ações articuladas dos setores, sobre responsabilidades do setor saneamento sobre a poluição também permeiam as respostas dos entrevistados:

...há um ponto de encontro entre as duas políticas que é muito claro, que é o manancial de abastecimento de água, em que os dois setores apenas têm se tangenciado, mas que não se interpenetram para uma atuação conjunta (SA1).

Propósito comum é a melhoria da qualidade da água do rio, das condições ambientais e da qualidade de vida das pessoas (RA2)

Que em saneamento a água é a fonte e o destino... ...embora existam questões bastante próprias do setor de saneamento que não serão tratadas. Sem dúvida vai se tratar da questão de disponibilidade de água e de quantidade e qualidade de água que é essencial para o setor de saneamento e também para o de recursos hídricos, já que o setor de saneamento é o responsável por grande parte da poluição dos rios (RA5).

É disponibilizar água para todos e preservar os mananciais para gerações futuras (SG3).

...a garantia de água em quantidade e qualidade necessárias para o desenvolvimento sustentável (RG6).

Alguns entrevistados fizeram alusão ao atendimento prioritário para o consumo humano (SG4; RG5) e ainda à garantia do direito humano à água (RA4) como propósitos comuns das políticas.

Eu acho que o uso racional da água é um pressuposto de ambas as políticas. ... e o atendimento prioritário das demandas de abastecimento público de água (SG4) ...

Acho que a qualidade da água é um propósito comum na medida em que... é um dos objetivos da política de recursos hídricos e o saneamento precisa da qualidade da água. A quantidade da água é um propósito comum na medida que a política de recursos hídricos tem que cuidar disso e estabelecer o setor do saneamento como destinatário prioritário em caso de escassez... (RG5).

Do meu ponto de vista é o direito humano à água, garantir água de qualidade para dessedentação como está na constituição brasileira, seria o ponto zero e que estamos longe de atender. E, claro, água de qualidade, como dizia o Aldo Rebouças, água não vai faltar, vai faltar água de qualidade (RA4).

O acesso à água em casos de escassez e o direito humano à água refletem discursivamente dispositivos como a previsão legal na Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>176</sup> e ainda à Resolução A/RES/64/292 de 2010 da ONU que reconhece o acesso à água limpa e segura e ao

---

<sup>176</sup> Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais (Lei das Águas).

esgotamento sanitário adequado um direito humano, ou ainda à Lei nº 10.257/2001, artigo 2º, que estabelece direito ao saneamento como diretriz da Política Urbana.

Outra vertente discursiva relevante e de caráter mais holístico, diz respeito a aspectos como qualidade de vida e ambiente saudável como propósitos comuns (SA4; RA2; RG2; RG4).

Então é justiça, ecossistema, meio ambiente incorporado, o direito de viver relativamente bem, ou ter emprego, renda, qualidade de vida, isso vai se integrando, onde é que está o denominador eu não teria uma resposta (SA4)

Aí, quer dizer, você quer que a pessoa tenha água de boa qualidade em casa, você quer que a pessoa saia de casa e não pise no esgoto e você quer que a pessoa ande nas ruas e veja rios de boa qualidade, rios limpos, enfim, um ambiente sustentável, enfim, a interface é grande (RG2).

...qualidade de vida no espaço, no território, quer dizer, temos que atuar para que o cidadão se sinta confortável, saudável no seu território. Bem-estar e saúde do cidadão e de seu ambiente (RG4).

As respostas traduzem um movimento retórico mais holístico e sistêmico, que guarda bastante afinidade com os pressupostos da promoção da saúde e da determinação social do processo saúde-doença (SA4), no qual a saúde resultaria da fruição de adequadas condições sociais e ambientais, dentre outros determinantes.

RG4 expressa, em sua narrativa, uma percepção afinada com a abordagem de base local (*place-based*) para implementação de ações intersetoriais. Desde a década de 1960 ela tem sido usada para contrastar abordagens dirigidas a grupos populacionais (BACHTLER, 2010). As unidades de implantação são localmente circunscritas em territórios nos quais se implementam políticas multissetoriais coordenadas. As escalas das unidades de implementação podem variar significativamente, assim como a amplitude e a natureza dos setores envolvidos, mas a distinção essencial da abordagem é o estabelecimento de uma plataforma compartilhada para a ação, que dê visibilidade e tangibilidade para a política pública (PHAC, 2007).

Outro aspecto relevante abordado é a questão da poluição hídrica, apresentada como resultado de uma falha setorial do saneamento (SG1; RA5) e com claras implicações na política de recursos hídricos.

...o saneamento é o maior poluidor dos rios brasileiros. Toda a ação de solução dos problemas de esgotamento sanitário tem uma relação estreita com a gestão de recursos hídricos (SG1) ...

...para o saneamento a água é, ao mesmo tempo, a fonte e o destino. Há questões bastante próprias do setor de saneamento que não serão tratadas no sistema de recursos hídricos, mas a questão de disponibilidade de água e de qualidade de água será. São questões essenciais para o setor de recursos hídricos e para o setor de saneamento, o responsável por grande parte da poluição dos rios (RA5).

A falha setorial é caracterizada nas respostas, tendo em vista a necessidade de incorporar a ação de outra política pública, dada a incapacidade do setor saneamento de resolver satisfatoriamente o problema. O setor não consegue prover satisfatoriamente os serviços de coleta e tratamento de esgotos.

A melhoria dos processos de alocação de água é apontada (SG1; RA1; RG3) como propósito comum das políticas. Ganha especial importância em cenários de crise hídrica, recorrente no Nordeste do país e, mais recentemente, em sistemas metropolitanos da região Sudeste.

O problema da escassez hídrica para mim é um grande exemplo de questão a ser tratada conjuntamente (SG1) ...

...acho que manutenção da disponibilidade hídrica. Esse é um, propósito comum. Pro setor de recursos hídricos interessa ter água para todo mundo e para o setor de saneamento também. É uma plataforma comum a manutenção da disponibilidade hídrica, que para o setor de recursos hídricos representa satisfazer em quantidade e qualidade as demandas dos usuários (RA1).

Eu diria que a qualidade da água, é... e uma questão de alocação, otimizar a alocação e melhorar a qualidade da água seria, talvez os dois grandes aspectos nesse processo, nessa interface (RG3).

Alguns entrevistados aproveitam a oportunidade para assinalar o caráter regulatório da política de recursos hídricos sobre o uso da água e sua ascendência sobre os usuários, dentre os quais os operadores de saneamento (SG2; SA5).

...o saneamento é usuário da água e ele tem que prestar contas ao setor de recursos hídricos como está na legislação e acabou (SG2).

...para o setor de recursos hídricos é um fator de equilíbrio, ele é muito mais amplo do que saneamento (SA5).

RA3 e RG1 expressam a visão de que a sinergia possível a partir da interação entre os setores poderia advir da melhoria da governança e do planejamento no âmbito da bacia, respectivamente.

...tem a ver com governança, nós temos um déficit de governança. Déficit de governança significa que esta governança, que articula os diferentes atores e articula de forma democrática e transparente não está em curso (RA3).

...se você aplicar os recursos de saneamento afinado com a política de recursos hídricos você vai ter ganho sinérgico maior do que se você aplicar com política de balcão, quem chegar na frente leva o recurso. Isso é uma besteira. Se você obedecer ao plano de bacia para aplicar saneamento, a política de saneamento vai ter ganhos. Se você desobedecer a política de bacias, a política de saneamento não vai ser sinérgica (RG1).

Expressando uma visão estruturalista da questão, (SA4) aponta a influência de interesses econômicos na ação política do Estado. As políticas em estudo estariam instrumentalizadas para atender às demandas relativas à dinâmica econômica.

Atualmente... não quero dizer que em todas as situações, mas atualmente os propósitos são de atender aos anseios do poder econômico... (SA4).

Um traço discursivo relevante neste tópico atribui aos mananciais grande relevância como locais propícios a experiências de integração das políticas setoriais. Neste sentido, duas abordagens se destacam, a água do manancial como insumo essencial dos sistemas de abastecimento público e a poluição dos cursos d'água como resultado da deficiência persistente do setor saneamento em promover satisfatórios serviços de coleta e tratamento de esgotos sanitários.

O uso da água como insumo pelo setor saneamento é explorado pelos entrevistados, via de regra, a partir da perspectiva de que o abastecimento humano se configura do ponto de vista legal em uso prioritário em caso de escassez. A questão da poluição, por sua vez, recebe uma abordagem mais abrangente e assume contornos mais dramáticos na medida em que é apontada como problema persistente, falha setorial e, por alguns entrevistados até como falha transestorial, dada a incapacidade também do sistema de recursos hídricos de equacioná-lo (RA5). É notável no depoimento a frustração da expectativa com o instrumento da cobrança e o papel de protagonismo que se imaginava para o SINGREH em relação ao equacionamento dos

problemas de saneamento, especialmente relativos ao tratamento de esgotos e despoluição de mananciais.

A cobrança que tem sido implementada em vários estados e em várias bacias gerou uma certa frustração porque, desde o início do processo de discussão da lei, sempre a imaginamos como a principal fonte de financiamento dos investimentos preconizados pelos planos de recursos hídricos. Ela é tão pouco significativa porque a premissa que se adotou com a cobrança do uso da água foi de não impactar significativamente os usuários de água e assim a arrecadação acaba sendo também pouco significativa. Quando muito ela consegue patrocinar alguns programas de educação ambiental, alguns planos municipais de saneamento básico, mas nada daquilo que se imaginava. Se imaginava que conseguiríamos colocar o Sistema como no caso da França, em que a cobrança gera recursos significativos quem podem financiar os usuários e até empresas de saneamento interessadas em implementar tratamento de esgotos e isso aqui não aconteceu (RA5).

Um discurso recorrente no conjunto das respostas é o de que o lançamento de esgotos sanitários nos cursos d'água se constitui no maior problema de poluição hídrica no país (SG1; RA1; RA3; RA5; RG2; RG3; RG4; RG6). Percebe-se que o discurso nesses termos é amplamente hegemônico no campo dos entrevistados da área de recursos hídricos, o que indica que, ao menos neste aspecto relativo à poluição os entrevistados percebem a falha setorial do setor saneamento como determinante das más condições dos cursos d'água na dimensão da qualidade da água. Na sequência são transcritos alguns discursos sobre a poluição hídrica com origem no lançamento de esgotos:

...hoje o saneamento é o maior poluidor dos rios brasileiros (SG1)!

...a poluição por esgoto sanitário no atual quadro de poluição hídrica no país? Vergonhosa, vergonhosa (RA1)!

Olha, é a pedra no sapato, não? Eu diria que é a grande questão não resolvida... A contaminação das águas pela ineficiência dos sistemas de saneamento básico é um fator de profunda frustração. Estamos cheios de boas intenções e na prática nós estamos cheios de incompetência e incapacidade, omissão, irresponsabilidade (RA3).

Não há dúvida de que é absolutamente inadequado o quadro de poluição sanitária (RA4).

...é a principal causa dos problemas de qualidade de água no país. Outros tipos de esgoto, especialmente os industriais, eles são pontuais e há necessidade de licenças então, há controle por parte dos órgãos ambientais e ninguém fecha uma cidade como se pode fechar uma indústria. A poluição dos nossos rios é uma poluição de terceiro mundo e o fato do setor de saneamento não ter

recursos para tratar seus esgotos é que causa a principal pressão no sentido de piorar os recursos hídricos (RA5).

Já no Consórcio (PCJ) avaliávamos que a questão do lançamento de esgoto sem tratamento nos corpos d'água era o principal problema (RG1) ...

É o principal problema. O principal problema dos aglomerados urbanos é a poluição, a falta de coleta. Antes do tratamento, é a falta de coleta (RG2).

Ainda é o problema mais grave que a gente enfrenta e não há, ainda, uma perspectiva clara de solução (RG3).

Bom, é o maior... eu diria o seguinte, é a poluição mais ressentida pelos brasileiros é a poluição associada a esgoto sanitário, quer dizer, ela é aquela com a qual o brasileiro tem mais contato. ...até porque a poluição inviabiliza os usos econômicos da água (RG4).

Isso. Mas quem é o grande financiador histórico do saneamento lá foram os comitês de bacia. Então, a grande motivação, na verdade, a grande motivação para se criar o sistema da França foi a questão da poluição dos rios (RG4).

Eu acho que o nível de poluição que os rios atingiram e a ausência de tratamento de esgotos no Brasil, sem dúvida nenhuma, junto com resíduos sólidos são os dois grandes problemas ambientais, na minha opinião (RG6).

Sobre esse aspecto da poluição, RG5 abre dissidência ao relativizar a importância da poluição de origem sanitária, chamando a atenção para outras fontes como a agricultura. RG6 pontua que, além dos esgotos, a poluição com origem na agricultura torna-se uma grande fonte de preocupação para o setor de recursos hídricos, especialmente em algumas regiões do Centro-Oeste do país. SG2, por sua vez aponta o setor agrícola como dotado de grande força política e que gozaria de um certo status privilegiado dentro do setor de recursos hídricos, com o que concorda RG5 ao posicionar o setor agrícola como um dos mais influentes do sistema:

O setor de recursos hídricos coloca como o problema de saneamento como principal fonte de contaminação dos cursos d'água. Não é assim, são realidades diversas, tem lugar que não é isso, tem lugar que é a agricultura. Preocupa-me muito mais a agricultura do que o setor de saneamento (RG5) ...

Um problema que já começa a ser identificado pelo IQA, em algumas regiões do Centro-Oeste, é a contaminação por fertilizantes e agrotóxicos em áreas que tem uma grande produção agrícola (RG6) ...

...o setor de recursos hídricos apadrinha a agricultura. Quem é que tem peito de cobrar da agricultura? O mundo inteiro subsidia a irrigação, deve ter alguma explicação (SG2).

O setor elétrico está muito organizado, influi bastante, a indústria... e o setor de agricultura está se fortalecendo muito já no processo... e esses são os três que eu diria que são os mais influentes (RG5).

Um aspecto relevante dessa discussão sobre poluição é a percepção disseminada de que ela motivou a criação do sistema francês, do mesmo modo que teria, em conjunto com a escassez, ensejado a estruturação do sistema brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos, bastante inspirado no modelo francês:

E aí, o DNAEE fez aquela experiência de criar um comitê, chapa branca mas exemplar esse início, Alto Tietê e Cubatão<sup>177</sup> para resolver o problema da reversão face a poluição do Tietê. Essa ação do DNAEE começou a mudar o paradigma da gestão de recursos hídricos no Brasil... No contexto brasileiro de então, foi muito natural que houvesse dois polos motivadores para o sistema de recursos hídricos, um polo que tinha o problema de escassez e o outro de poluição (RA1) ...

...bom era o modelo francês que resolvia, eu acho que essencialmente, o problema de poluição da água e participação da sociedade, dos interessados (RG2) ...

...você afasta o esgoto de onde as pessoas vivem, primeiro isso. Aí você polui mais os rios... um dos problemas fundamentais do país é a poluição dos grandes centros urbanos, que é um problema análogo ao problema que levou ao modelo francês e, portanto, a experiência francesa é muito relevante (RG2).

Isso como mola propulsora da organização de um processo de alocação e de ações para aumento da disponibilidade de recursos hídricos, proteção, despoluição e todo esse repertório no *lôcus* do país onde o PIB se concentrava extremamente. Todos viam ali as restrições ao uso da água pela poluição(RG3).

Uma perspectiva exibida também foi a descrença na capacidade de que o sistema de gerenciamento de recursos hídricos possa resolver a questão. A falha que é atribuída ao sistema de saneamento pelo setor de recursos hídricos passaria a ser transestorial, tendo em vista o esforço empreendido por este para constituir um modelo de governança capaz de superar, por meio de seus instrumentos, notadamente os planos, o enquadramento e a cobrança, problemas desta natureza.

... O sistema de gestão de recursos hídricos não tem fôlego pra avançar nem um pouquinho além do seu quintal, que é o controle de poluição (RA1)...

---

<sup>177</sup> Refere-se ao acordo entre o Ministério de Minas e Energia e o Governo do Estado de São Paulo visando melhorar as condições sanitárias das águas das bacias do Alto Tietê e do Cubatão.

...alguns comitês hoje têm recursos para fazer política. Não têm recursos para fazer saneamento. Se você quiser despoluir uma bacia, você não tem esse dinheiro. Evidentemente que está melhorando, está chegando mais dinheiro para saneamento, do PAC (RG1) ...

Ainda é o problema mais grave que a gente enfrenta, não há ainda uma perspectiva clara de solução (RG3).

Precisa ter uma ação mais proativa do comitê para que os outros setores deixem de poluir, quer dizer (RG5) ...

O setor saneamento apresenta múltiplas interfaces com outras políticas, e duas são especialmente importantes sob uma perspectiva histórica, inicialmente a política de saúde pública, bastante relevante até a década de 1970 e, de modo emergente a partir desta década e da década de 1980, a política de meio ambiente.

... a saúde era mais forte. A questão ambiental ela veio forte na década de 70 e o Brasil se incorporou, A proteção ambiental entrou aqui como conceito com uma força muito grande, principalmente na academia, e boa parte do saneamento foi pensado sob aspectos ambientais e não de saúde (SA5).

...os ambientalistas sempre vão culpar a indústria, mas a indústria consome menos água, polui menos, mas todo mundo culpa a indústria, por quê? Porque ela está lá, é grande e é o símbolo do capitalismo (SG2) ...

Um discurso também expresso nas respostas diz respeito à valorização social da questão sanitária e da poluição hídrica em sua componente ambiental. Expressa visões que sobrepõem, na percepção da população, a questão sanitária à questão ambiental como ativo eleitoral mais relevante.

...o impacto do lançamento de esgotos no ambiente foi se tornando cada vez mais visível e ganhou a ordem do dia. Só neste século é que a questão de tratamento começou a ganhar notoriedade (SA2).

Mais recentemente, na década de 1990, com a epidemia de cólera e com a poluição crescente dos rios que forneciam água para consumo humano, cresceu a sensibilidade, a consciência do tomador de decisão, da maior fiscalização também no sentido de reconhecer o saneamento (SA4) ...

...se a poluição da água está matando o rio, mas não tem população ali perto, tem um problema ambiental muito sério, mas não tem problema de saúde pública, então isso nunca será relevante politicamente. ...a água vale muito, nenhum eleitor perdoa ficar sem água. Agora, rede de esgoto você tem como fazer uma fosse séptica, jogar no vizinho (SG2) ...

Acho que no início havia alguns prefeitos que participavam do comitê de bacia, que tinham um interesse de usar aquilo como uma plataforma, mas não vi dar resultados... não vi nenhum governador eleito a partir de um discurso sobre gestão de recurso hídricos ou qualquer coisa assim (RG2).

As manifestações, à exceção de SA2, exprimem percepções de que a questão da poluição hídrica não é tão socialmente valorizada a ponto de entrar na agenda eleitoral como pauta relevante sob o aspecto ambiental. Quando a poluição repercute em termos de saúde pública (SA4; SG2) passa a ser percebida como um problema que demande a atenção política e social.

De modo geral, os problemas no âmbito dos mananciais são indicados como interseção mais visível para as políticas de saneamento e de recursos hídricos. A poluição de origem doméstica é apontada como problema bastante relevante na interface das políticas, assim como preocupações relativas à disponibilidade hídrica em quantidade adequada ao atendimento das demandas para abastecimento público.

#### **4.4. *Complementaridades e interdependências***

Na discussão a respeito das complementaridades e interdependências das políticas brasileiras de saneamento e de recursos hídricos, emerge a percepção generalizada de que são muitas e significativas e de que, em decorrência disso e da persistência de falhas setoriais nas fronteiras das políticas, ações variadas poderiam ser pactuadas com a perspectiva intersetorial. Boa parte das manifestações diz respeito às dimensões da cooperação e da coordenação das políticas, conforme classificação consagrada na literatura em relação aos padrões de relacionamento intersetorial (MEIJERS; STEAD, 2004).

As falhas setoriais que ocorrem, quando a provisão de bens e serviços públicos estão sob responsabilidade de um setor, evidenciam a necessidade de ação integrada, especialmente se este bem ou serviço público são social ou politicamente valorizados. Interdependências e complementaridades evidenciam interfaces das políticas em que uma falha setorial significa uma restrição no sentido da eficácia das políticas fornecerem, de modo conjunto, determinado bem ou serviço. Remete-nos à metáfora da corrente, em que a resistência de uma corrente é determinada pelo elo mais fraco da cadeia, que pode ser “reforçada” por ações intersetoriais, uma vez que o modo setorial não tenha conseguido resolver adequadamente.

Escassez e poluição nos mananciais, conforme já abordado, são problemas considerados fundamentais na interseção das políticas (SG1), problemas que inclusive inspiraram a implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que persistem como objeto fundamental de sua ação. Abordando estes temas, se estruturam discursos sobre interdependências (RG5) e sobre como explorar complementaridades das políticas.

...eu vejo com muita clareza todas essas interdependências. Um depende o outro para manter o recurso adequado aos usos na gestão e o outro para ter disponibilidade e atender (SA5).

...há sim complementaridades. O problema da escassez hídrica para mim é um grande exemplo. Os órgãos de gestão de recursos hídricos têm identificado os limites da disponibilidade hídrica e os grandes pontos de estresse hídrico que podem prejudicar o saneamento básico. Então isso é um modelo de planejamento e até mesmo de gestão porque isso interfere nas outorgas e tudo mais que tem relação direta com o saneamento e que complementa as ações de planejamento na área de saneamento. Há muito tempo o setor é o maior poluidor dos rios brasileiros e toda a ação de solução dos problemas de esgotamento sanitário tem uma relação estreita com a gestão de recursos hídricos, complementa a gestão de recursos hídricos. Há uma interdependência completa aí, no meu ponto de vista. Sob o aspecto da gestão hídrica ou sob o aspecto ambiental (SG1).

O setor de saneamento deveria ser o primeiro a defender a política de recursos hídricos porque depende da água para o sistema de abastecimento público e, como raramente você tem empresas que só cuidam da parte de esgoto, elas precisam que a água tenha qualidade e se os esgotos estão sendo lançados sem essa qualidade, aumentam seus próprios custos. As empresas de saneamento deviam perceber que a preservação das bacias hidrográficas é a preservação da matéria prima delas e, a partir daí, priorizarem um pouco essa agenda de recursos hídricos (RG5).

...o setor de saneamento não está com uma visão de futuro, não está percebendo que amanhã ele vai ter que tratar os produtos agrícolas, os defensivos agrícolas e que os custos disso são muito mais altos (RG5).

...a cidade organiza seus planos diretores de tal forma que os planos de saneamento contribuam para a qualidade da infraestrutura da cidade e, por conseguinte, a cidade para a qualidade do rio que abastece ou que recebe os resíduos. Dentro desse emaranhado vão se construindo, vão se costurando relações (SA4) ...

Eu acredito que o estabelecimento de alguns acordos, de entendimentos é fundamental para a redescoberta de valores que permitam identificar denominadores comuns por meio de um diálogo maduro e através da solidariedade (SA4).

Com certeza tem potencialidades a serem aproveitadas. Essas potencialidades existem, mas de maneira pontual, assistemática, na minha avaliação, pelo menos até onde eu conheço... não é sistemática (RG1).

Em saneamento, a água é a fonte e o destino ao mesmo tempo, mas na medida em que os comitês não geram recursos suficientes, frustra-se a expectativa inicial de financiar os programas de investimentos em saneamento com a cobrança do uso da água (RA5).

Como resposta às falhas setoriais persistentes, especialmente aquelas relativas à poluição dos mananciais, foram construídos discursos que indicam como ação necessária a criação de espaços institucionais para a integração de ações de caráter intersetorial:

...atualmente tem muito esse caráter de condicionalidade, o saneamento como um usuário, o saneamento como impactante do meio ambiente, eu acho que está muito nessa perspectiva. E, ao que me parece, para melhorar a integração deveria ser criado um espaço para cooperação. (SA2).

...acho que haveria espaço para você criar protocolos, na minha opinião, de ação articulada, não de unificação e sem hierarquia para atuação conjunta, mesas de ação como previstas no PLANSAB<sup>178</sup>, que foram concebidas para incorporar vários atores, inclusive recursos hídricos no acompanhamento e implantação do Plano. Poderia ser um modelo (SG1).

...sinto falta de espaço institucional de integração. Com outras políticas eu acho que a integração do CNRH com o CONAMA é muito grande e acho que a ausência do setor de águas da formulação da política energética em particular é muito grande, além da água na formulação da política agrícola brasileira (RG6).

...seria necessário repensar um arranjo do Estado e reposicionar o próprio setor hídrico em geral (RA4).

No caso do Cantareira vai ter conflito aí porque, os interesses vão aflorar... o setor de saneamento e o setor de recursos hídricos vão ter que discutir. Se não existe uma instância permanente de discussão estratégica, vai discutir no calor da hora... Eles vão ter que resolver isso na hora da assinatura da outorga, vai ter que ter um debate aí (RG1).

... acho que existe a necessidade de um espaço institucional que não sei como é que se criaria. Eu acho que tem que ser um espaço com forte embasamento político, ou forte embasamento técnico para poder produzir informação que alimentasse uma discussão política com qualidade melhor (SG4).

---

<sup>178</sup> Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, sob direção do Ministério das Cidades, com a participação dos demais setores do Governo Federal.

A experiência cearense foi evocada para exemplificar uma ação do campo de recursos hídricos no limite das políticas e que vinha sendo provisionada pelo setor saneamento, o caso do suprimento de água tratada a empresas que somente necessitavam de água bruta, ensejando a organização de serviços de suprimento desta.

...de certa maneira, a COGERH percebeu que havia usos da água que não precisavam de água tratada. É um absurdo que uma indústria que não precisa de água tratada compre água tratada. Então, é uma interface e a questão pode ser conduzida por um outro arranjo (RG2).

Em sentido contrário, foram construídas narrativas sobre a inadequação de novos espaços institucionais bilaterais para lidarem com problemas nas fronteiras das políticas (RG3; RG4). O discurso estruturado por RG3 explicita uma visão de que a questão sanitária não é tida como um problema relevante na agenda governamental e que a estruturação de arenas multissetoriais para cuidar da água como tema comum seja a forma adequada para gerir a água de modo mais eficiente, tendo em vista um objetivo superior a estas políticas e interesses específicos, o desenvolvimento nacional.

...articulação depende de aceitação. Fomos atrás do Ministério das Minas e Energia, dos Transportes, mas os setores são muito ciosos dos seus espaços e não estão disponíveis para isso. Faz falta uma articulação com saneamento? Faz. Faz falta uma articulação com o setor de energia? Transportes? Sim, faz, mas, acima de tudo, faz falta uma instância de planejamento que reúna a todos e que entenda as motivações e restrições de cada um desses setores (RG3).

...se nós formos resolver isso nas questões bilaterais você está resolvendo um pedacinho e está sempre vinculado ao humor do dirigente de plantão. Agora, não vale a pena institucionalizar um espaço bilateral. Vamos oficializar um espaço de recursos hídricos e saneamento? Tudo bem, e energia elétrica? E transporte? E poluição industrial? ...há espaço para melhorar a política de saneamento, mas não resolve, isso não é o problema do país (RG3).

...eu não vejo necessidade assim, de um novo espaço institucional... mas eu acho que essas duas políticas são complementares e têm condições de trabalharem de forma adequada. Não vejo necessidade de se criar fóruns diferentes, oportunidades diferentes... não sei. Eu frequento tanto a ABES, quanto a ABRH, me sinto bem nas duas (RG4) ...

Também neste tópico, a percepção de que as interdependências e complementaridades devem ser tratadas do ponto de vista normativo e regulatório aflora dentre as manifestações dos especialistas consultados.

...a cooperação é a seguinte, saneamento é usuário da água e ele tem que prestar contas ao setor de recursos hídricos, como está na legislação, e acabou. Não tem cooperação, tem obrigação, deveres, regras para serem obedecidas. É usuário... obrigado a se comprometer com metas, a obter outorga, pagar pela água. ...um controla o uso e o outro usa. Um controla quanta água você tira, quanto esgoto você manda e a sociedade, através dos órgãos reguladores de saneamento, vai controlar o quanto você gasta para fazer isso. ...a legislação está muito clara, eu não vejo cooperação (SG2) ...

...então seria um pacto para produzir política pública de modo conjunto, criar um órgão para produzir política pública, acompanhar e avaliar política pública nessa área, certo? Com a participação na direção dele, digamos uma participação ou dirigido por um conselho onde os players do governo principal estejam presentes e, eventualmente, até alguns fora do Governo Federal, uma coisa desse tipo. ...uma coisa que tivesse mais no plano do software, das proposições do planejamento e desenvolvimento institucional e tal, tinha que ter mais do que uma coisa que mexesse com o dinheiro (SG4).

...cabe ao setor de recursos hídricos fortalecer os instrumentos de gestão de recursos hídricos com poder de mando (SG3) ...

Um discurso que remanesce no setor de recursos hídricos, como elemento de diferenciação da política atual em relação ao período de predomínio tecnoburocrático e com forte presença do Estado, diz respeito ao uso de incentivos específicos para o equacionamento de problemas no âmbito do SINGREH (RA1):

...há competências alocáveis nesses setores, que possuem a mesma base tecnológica. O conhecimento disponível para a operacionalização de ações é o mesmo, é comum. Pode-se trabalhar com incentivos e o PRODES<sup>179</sup> é um exemplo típico do que seria uma ação nessa interface. Interessa para o setor de recursos hídricos ter água de boa qualidade e interessa para o setor de saneamento viabilizar coleta e tratamento de esgoto. Acho muito difícil o setor de recursos hídricos trabalhar apenas no comando e controle (RA1).

A ação intersetorial com base em instrumentos da PNRH foi um tema bastante abordado pelos especialistas:

...cabe ao setor de recursos hídricos fortalecer os instrumentos de gestão. A outorga, por exemplo, não pode ser um mero papel, precisa ter mais valor institucional e político para possibilitar um diálogo maior do setor de recursos hídricos com o setor de saneamento, de energia e de navegação... em relação

---

<sup>179</sup> Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas, criado pela ANA em 2001, consiste na concessão de estímulo financeiro pela União, na forma de pagamento pelo esgoto tratado, a prestadores de serviço de saneamento.

aos planos de recursos hídricos, é preciso criar uma institucionalidade para os planos para que não sejam planos de prateleiras (SG3).

...o espaço comum de interesse é o rio. Já existe, bem definido na lei, que o município faz a gestão dentro de seu território através de seus planos, que devem ser compatíveis com o enquadramento do rio e com a outorga. Isso está bem definido nas duas leis, na lei de saneamento e na lei de recursos hídricos. Para que este esquema funcione o plano de recursos hídricos deve se antecipar ao plano de saneamento (RA2).

Então entendo que o setor de saneamento tinha que ser um dos primeiros a puxar a bandeira do enquadramento dos corpos d'água, que a ele interessa (RG5) ...

...nos planos de saneamento são feitas as ligações com os planos de bacia hidrográfica, onde são estabelecidas condicionalidades, financia a obra de esgoto se debatida e prevista no plano de bacia, então essa continuidade no caminho da água liga as políticas (SA4).

Um ativo do campo de recursos hídricos que é citado como passível de ser usado para buscar soluções e proposições ao setor saneamento é o corpo de servidores da ANA. A visão de que há uma assimetria de capacidades a favor do setor de recursos hídricos no aparelho de Estado e de que este deve avançar até o limite da resistência do setor saneamento ainda permanece (RG2), apesar do reconhecimento de que ações unilaterais que ultrapassem as fronteiras das políticas já causaram certo desconforto (RG3) entre as partes.

...acho que o setor de recursos hídricos tem capacidade técnica... a ANA tem centenas de técnicos de alta qualificação que deveriam oferecer uma contribuição, não impositiva, ao setor saneamento no limite que o setor diga, “não, agora chega, não mais”... o PRODES foi essa oferta que não foi bem recepcionada pelo setor de saneamento. Claro, foi recepcionada pelas empresas, a SABESP acolheu muito bem, mas não o setor (RG2).

O Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água<sup>180</sup> foi uma iniciativa unilateral do setor de recursos hídricos no âmbito federal, mas não no que se refere à visão dos estados e municípios. A articulação feita com os estados foi muito grande e é um processo legitimado na fonte, agora... o Ministério das Cidades não vê com bons olhos, pelo menos não com o entusiasmo que a gente vê (RG3).

---

<sup>180</sup> O Atlas Brasil elaborado pela ANA condensa estudos elaborados a partir de 2005 com diagnóstico e propostas para os sistemas de abastecimento de água para todos os 5.565 municípios brasileiros.

#### 4.5. *Experiências brasileiras de ação intersetorial*

Provocados sobre o conhecimento de experiências de atuação conjunta no âmbito das políticas na esfera federal, os entrevistados discorreram sobre ações conduzidas nas fronteiras das políticas e demonstraram que não há, no aparelho de estado, muitos casos percebidos como prática intersetorial. Neste aspecto, revelam um certo desconhecimento ou falta de acúmulo empírico sobre como implementar ações intersetoriais.

Uma das experiências evocadas trata da constituição de comissões intersetoriais no início do Governo Lula como forma de inovação gerencial (SA1):

...no primeiro mandato foram formadas umas 35 comissões intersetoriais. Participei deste processo, só que tinha pessoas de muitos ministérios participando sem uma teoria para dar conta dessa articulação. ... quando você reúne pessoas de 25 ministérios com 25 racionalidades diferentes para olhar um problema você precisa ter um mecanismo de gestão dessas pessoas para que você chegue em algum lugar. O que aconteceu é que não se chegou a lugar nenhum na maioria das comissões e isso se abandonou, foi uma proposta de inovação da gestão sem uma teoria para isso. Depois, por loteamento de cargos, a coisa se complicou, uma vez que o partido que tem um ministério ele não quer saber de dividir poder com outro ministério. Esse é um componente do processo político muito importante para constrangimento da intersetorialidade e que permanece no contexto atual (SA1).

Aqui é preciso pontuar que o setor de saúde possui larga experiência em relação ao debate intersetorial, desde a instituição, no âmbito do Conselho Nacional de Saúde<sup>181</sup> de 7 comissões intersetoriais, dentre as quais a Comissão Intersectorial de Saneamento e Meio Ambiente, citada pelo PLANSAB como espaço a ser revitalizado enquanto se constrói “algo mais sistêmico e institucionalizado no nível federal” para o “exercício da intersectorialidade”. Outros espaços citados são o ConCidades, as Conferências das Cidades e os conselhos nacionais como o CNS, o CNRH e o CONAMA (BRASIL, 2014, P.110).

Na contramão das expectativas do PLANSAB, mesmo com diversas atribuições relativas ao saneamento, o setor de saúde não interage de modo mais efetivo (COSTA, 2009), conforme previsto em sua própria legislação, indicando uma “distância do discurso, do que foi inscrito na CF e a prática hegemônica do setor”. O setor de saúde, no que concerne às responsabilidades do Estado, tem claras atribuições relativas a políticas que “visem à redução do risco de doença

---

<sup>181</sup> Resolução nº 011, de 31 de outubro de 1991.

e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196 da CF). Traduzindo, saneamento é visto, do ponto de vista constitucional, como uma atribuição do Estado em clara corresponsabilização do setor de saúde que atribui ao SUS a participação na formulação da política e na execução das ações de saneamento básico (art. 200 da CF).

O Conselho das Cidades foi um dos espaços de integração citados nas entrevistas (SG4), ainda com um olhar muito crítico em relação ao suporte prestado pelo Ministério das Cidades e sua baixa capacidade de formulação:

...o Conselho das Cidades é um espaço onde o governo está representado pelos seus vários órgãos, discutindo com a sociedade civil. ... precisava ter uma câmara de saneamento básico no Conselho das Cidades, tem pouca institucionalidade. Não tem um substrato mais técnico que possa alimentar... a equipe do Ministério das Cidades não está dimensionada para produzir política pública, está ali gerenciando o dia a dia ... as experiências que nós tivemos de comissões interministeriais são de baixa efetividade e de duração efêmera, lamentavelmente (SG4).

Outro aspecto abordado por SA1 é a necessidade de uma determinação governamental forte na direção da ação intersetorial (RG1), de modo a promover a aceitação da racionalidade integradora, exemplificada por SG3:

É, eu acho que sim, eu acho que sim. Eu acho que você precisa ter um gestor central que tenha essa racionalidade que transcenda os setores (SA1).

Olha, ação conjunta, complementar eu digo para você apenas quando da necessidade para viabilizar uma prioridade do Palácio do Planalto, por exemplo, transposição do São Francisco ou a questão do Código Florestal, que eram prioridades do Palácio do Planalto e aí as instituições tinham que conversar para dar uma resposta coerente, para ter o mesmo discurso até sob o risco de perder o emprego. Nesta situação se configura uma complementaridade e um discurso comum (SG3).

As visões setoriais são visões feudais. São visões feudais, patrimonialistas. Dado o nosso sistema político de repartição do poder entre partidos, isso acaba criando feudos que prosperam na ausência de um ente *empoderado* de coordenação das políticas (RG1) ...

O Plano Nacional de Saneamento Básico (RA4; SG1; SA2; RG1; RG3; RG4; RG6) e o Plano Nacional de Recursos Hídricos (SA2) também foram explorados como experiência de ação conjunta entre os setores:

...fica aquela briga de poder, ao invés das duas instâncias abrirem o diálogo e serem mais parceiras. Eu percebi um pouco disso porque no PLANSAB a área da drenagem foi a que ficou capenga e aí a gente notou por parte da Agência Nacional de Águas e de alguns dos técnicos um tom muito forte, muito crítico, só que no momento da discussão, da composição do plano eles tiveram oportunidade de contribuir e a gente solicitou isso fortemente porque enfim, a gente realmente não tinha elementos para fazer um plano de drenagem. Houve muito mais numa postura de criticar depois que está feito do que construir junto, então eu acho que assim, o mal-estar é meio fruto dessa falta de diálogo e de parceria. Acho ainda que o Plano Nacional de Recursos Hídricos também não envolve muito o setor de saneamento (SA2).

O PLANSAB também é um grande exemplo, dentre outros setores o de recursos hídricos esteve representado no GTI<sup>182</sup> com participação da ANA e da SRHU. E participou efetivamente, todas as reuniões, mandaram contribuições, debateram e discutiram... diria que o PLANSAB pode se enquadrar também como um exemplo de atuação conjunta (SG1).

O exemplo que me ocorre de imediato é o Plano Nacional de Saneamento Básico (RA4).

A lei determinou que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos se manifeste sobre o PLANSAB. Foi uma exigência da ANA, que brigou para ter esse dispositivo. Quem decide é o Conselho das Cidades, mas com manifestação do CNRH. Há uma interface dos sistemas, as amarras existem, agora, até que ponto se tira partido dessas amarras de uma forma mais generosa, mais aberta ou se faz por obrigação burocrática, é outra história (RG1).

O PLANSAB é um plano setorial, colocado para discussão pública muito interessante, de transparência nesse processo, mas dizer que há uma institucionalidade assegurada de dois setores ou três ou quatro não é verdade. A Secretaria de Recursos Hídricos participou como qualquer outro setor ou cidadão (RG3).

...nós brasileiros, e isso vale para os latinos, sempre resolvemos intelectualmente os problemas, planos como o PLANSAB, leis e diretrizes... é uma beleza, a gente sabe fazer as coisas bem feitas e articuladas e tal. Nessa dimensão de articulação de planos e de políticas, acho que a gente tem bons exemplos. O problema é ver em algo concreto (RG4) ...

A lógica do saneamento é uma lógica de obra, é econômica e politicamente superior à lógica da gestão. Quando se fala em gestão as pessoas dizem “isso aí é para dar emprego para burocrata”. Não vi o setor saneamento preocupado com a gestão de água no PLANSAB. Tem uma posição estratégica do setor saneamento perante a lei, sabe que numa situação crítica, o último a sofrer o problema é ele. Não o vejo envolvido na gestão mais eficiente dos recursos hídricos. Ele está preocupado na gestão do seu sistema (RG6) ...

---

<sup>182</sup> Grupo de Trabalho Interinstitucional, incumbido de coordenar a elaboração e promover a divulgação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Decreto nº 819, de 05/10/2012).

Algumas experiências de iniciativa da Agência Nacional de Águas foram também bastante exploradas como exemplo de ação conjunta dos setores, o PRODES e o Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água, muito embora sejam tidos por alguns entrevistados como unilaterais, a partir dos quais tenha se originado algum desgaste nas relações entre os setores.

...vou citar o PRODES, um programa da Agência Nacional de Águas que me é simpático e que tem como fundamento a preocupação com o recurso hídrico. Incentiva prestadores de serviços a coletar e tratar esgotos. Então talvez aí seja uma pequena demonstração de como se pode *linkar* interfaces (SA4).

...o PRODES é um projeto bom, assim como o Atlas. O PRODES é um projeto executivo que vai ao problema. É um bom exemplo do que poderia funcionar, porque tem como meta o rio. O cara só vai ganhar o subsídio dele se demonstrar que o rio melhorou. Então é um projeto bom e é aprovado dentro do comitê de bacia, então isso é bom, valoriza o Sistema, só que ele não está valorizado no orçamento, esse é o problema (RA2).

O PRODES é o típico programa de saneamento que está vinculado a um comitê, são recursos bancados pelo Governo Federal, mas que de toda maneira mostram uma possibilidade de integração importante. Então há exemplos dentro dos estreitos limites da capacidade financeira gerada pela cobrança, enfim, há uma possibilidade de articulação que tem sido usada (RA5).

...o PRODES foi uma oferta do setor de recursos hídricos que não foi bem recepcionada pelos gestores do setor de saneamento, ao contrário das empresas (RG2).

O PRODES foi concebido na ANA, mas trabalhou com comitês de bacia, foram eleitas bacias prioritárias com problemas de poluição... e isso foi um exemplo. Mas reconheço, não são muitos os exemplos (RG4).

O Atlas pode ser citado, teve algum nível de participação do Ministério das Cidades, eu não diria que foi intenso, mas agora tem algum nível de uso na implementação. Os analistas que vão selecionar projetos recorrem ao atlas da ANA como referência. Agora nós vimos um atlas de esgotamento sanitário da ANA e estamos nos articulamos para ter uma participação mais efetiva e mais institucionalizada e mais formal. Eu diria que são dois exemplos (SG1).

...acho que é possível que tenha ficado algum mal-estar com Atlas e PRODES, sem dúvida, mas eu diria que, mais do que uma situação mal resolvida, eu acho que poderia ter havido integração nesse momento (SA2).

Ao tempo em que se elogia o princípio de concessão de incentivos por resultados aferíveis, permeia as entrevistas uma crítica à unilateralidade da iniciativa no caso do PRODES. O programa foi criado em 2001, consiste em estímulo financeiro a prestadores de serviços de saneamento que investem na implantação, ampliação ou melhora operacional de estações de

tratamento de esgotos e aplicou, por meio de 58 contratos no período de 2001 a 2012, um montante da ordem de R\$ 257,78 milhões (ANA, 2013a, p.115). O seu caráter inovador e multissetorial contrasta com a baixa disponibilidade orçamentária e sua aplicação restrita a poucas bacias e operadores mais organizados.

Espaços privilegiados para a articulação multissetorial são os comitês de bacia. A disseminação da organização da gestão de recursos hídricos por bacia hidrográfica e a participação do setor saneamento são apontadas como elementos de afirmação de uma arena multissetorial em que as possibilidades de ação são limitadas pelos poucos recursos obtidos com a cobrança pelo uso do recurso hídrico.

...eu acho que o CEIVAP<sup>183</sup> é uma boa experiência... depois que o CEIVAP foi criado as empresas de saneamento mudaram alguma coisa por conta de algo decidido por ele? Agora tenho certeza, CEIVAP... o Guandu... o tratamento de esgoto *upstream* e pagamento do Guandu foi muito negociado, “ nós vamos participar dessa brincadeira aí e molhar a mão do CEIVAP, mas os investimentos vão ter que ser *upstream* para melhorar a qualidade de nossa água”... a lei disse que tenho que pagar e aproveitei que é um comitê que discute quanto se paga... a lei diz que eu tenho que pagar, mas não diz quanto então, eu vou negociar esse meu “quanto” na contrapartida de serviços (SG2).

...nesse momento não me ocorre nenhuma experiência, mas enfim, o simples fato de que não haja, dentre os mais de 200 comitês no Brasil, um sequer que não possua representantes do setor de saneamento, das empresas estaduais, dos serviços autônomos de água e esgoto é algo expressivo. Eles estão presentes e acompanhando. ...existe cooperação dentro dos estreitos limites permitidos pelos recursos financeiros gerados em alguns comitês, por exemplo, o Piracicaba, Capivari e Jundiá e do Paraíba do Sul que destinam recursos para fazer os projetos de sistemas de saneamento ou, ao menos, o plano municipal de saneamento básico (RA5).

...o comitê do Piracicaba (PCJ) é um exemplo onde o saneamento é aliado. É a pauta principal e você tem resultados concretos. Lá eles fizeram isso porque veio de um consórcio de municípios de saneamento, preocupado com o saneamento, se alia com a política de recursos hídricos. Não vê o comitê de bacia como inimigo, o vê como aliado (RG5).

...havia uma boa aliança com o setor de saneamento. O setor de saneamento não tinha uma política e o Plano Nacional de Recursos Hídricos defendeu a aprovação da política como um passo importante. ...essa discussão foi levada a todos os estados, a falta que uma política de saneamento fazia para a política de recursos hídricos. ... conseguimos que a política incorporasse a questão da

---

<sup>183</sup> Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul

bacia hidrográfica... colocaram a importância da conservação dos recursos hídricos... criou-se uma articulação (RG5).

...tivemos a oportunidade, na política de recursos hídricos, de discutir o PAC de saneamento, que definia as áreas prioritárias de aplicação a partir de alguns critérios da qualidade das águas dos rios (RG5).

Uma experiência de mediação alocativa do setor de recursos hídricos em situação de escassez na bacia do Jaguaribe foi relatada como exemplo de ação coordenada dos setores:

...na escassez hidrológica de 2001, quando o abastecimento público de Fortaleza estava ameaçado, a ANA participou com o estado do Ceará da substituição do plantio de arroz por inundação no vale do Jaguaribe por fruticultura por gotejamento e isso economizou 6 m<sup>3</sup>/s de água e permitiu que em Fortaleza não fosse necessário o racionamento de água (RG3).

A Fundação SESP<sup>184</sup> foi lembrada como um exemplo de integração intersetorial do saneamento com a saúde pública:

...aquela visão de integração que era da Fundação SESP, quando o médico trabalhava junto com engenheiro se acabou, eles se separaram. Então, hoje quando se fala em setor de saúde a pessoa pensa no hospital (SA5)...

A Fundação SESP foi herdeira de um modelo de intervenção sanitária que articulava a ação da União aos municípios, como componente da política de saúde. Estabeleceu para o país contribuições no sentido de prover conhecimento técnico, intercâmbio de experiências e melhoria de infraestrutura. Foi embrião do que hoje é a FUNASA.

#### 4.6. *Experiências internacionais*

De modo geral, das entrevistas realizadas percebe-se um bom conhecimento de experiências e apropriação da temática pelos especialistas originados do setor de recursos hídricos. Dentre os especialistas da área de saneamento, a referência a experiências mexicanas apareceu nos dois subgrupos (academia e governo), experiências municipais como Stuttgart, casos emblemáticos para o setor saneamento como Paris e Cochabamba foram citados, embora tenham mais a ver com a reversão de processos de privatização do que de integração. Superficialmente foram citadas experiências na Finlândia (SA2) e Itália (SG4).

---

<sup>184</sup> Fundação Serviços de Saúde Pública

O caso francês, experiência de integração e coordenação destas políticas para o Brasil foi citado apenas por dois dos entrevistados, do subgrupo governamental, talvez pela redundância temática, uma vez que o modelo francês foi amplamente usado como referência para o nosso arranjo legal e institucional. Inglaterra, que possui experiências robustas na fronteira das políticas, tendo como referência os territórios das bacias hidrográficas, também foram citada, assim como a Alemanha, que é uma referência de descentralização importante, sem a territorialização por bacia hidrográfica:

Tem integração, na Alemanha tem integração, na Inglaterra tem integração. A França que tem aquele caso de maior integração por causa dos comitês (sic.) de água...(SG2).

...tem várias experiências internacionais que nós devíamos olhar com mais atenção. Na Alemanha a responsabilidade de tratamento de esgoto é da autoridade de bacia, é um viés interessante porque aquele que tem a responsabilidade de ter o rio limpo é aquele que tem o instrumento para coletar o esgoto, para tratar o esgoto e tem recursos financeiros para isso, é claro (RG2).

Eu acho que a Alemanha tem uma experiência interessante nesse aspecto, porque tanto a política de recursos hídricos, quanto a política de saneamento são mais municipalizadas, então, a ação delas é mais integrada (RG5).

O modelo alemão de gestão dos recursos hídricos é regionalmente descentralizado sem, no entanto, adotar as bacias hidrográficas. Enquanto o governo federal estabelece a legislação mínima e valores de cobrança para todo o território nacional (MOTTA, 1998) os estados implementam as regulamentações, e os municípios se encarregam dos sistemas de abastecimento de água e dos esgotos. A aplicação do princípio do “poluidor-pagador” provê a base para que usuários dos recursos hídricos sejam cobrados pelo uso da água pelos estados. Um modelo usual de integração na Alemanha consiste na associação em torno de consórcios intermunicipais em bacias hidrográficas, assim como os *Landkreise*, outra modalidade de associação intermunicipal (CARNEIRO; DILL, 2011) para a provisão dos serviços de saneamento, com vistas a ganhos de escala e capacitação técnica (CASTRO, 2008). A Alemanha possuía em 2007 cerca de 99% da população atendida por redes de abastecimento de água, 96% da população atendida por redes públicas de esgotamento sanitário e 95% da população ligadas a sistemas públicos de tratamento de esgotos, sendo que 3% da população tratam seus próprios esgotos (BARTEL *et al.*, 2010). São entre 7.000 e 8.000 serviços locais de tratamento de esgotos sanitários e, ainda que em alguns casos as operações sejam transferidas

para empresas privadas, a responsabilidade permanece com as comunidades que se valem de diferentes formas de cooperação em associações, a fim de garantir, não apenas a organização do abastecimento de água, como o tratamento de esgoto e manutenção dos mananciais com arranjos técnicos e financeiros apropriados. Estas associações variam em função das tarefas específicas a elas atribuídas, da cobertura territorial e da forma organizacional escolhida. Um quadro mais amplo do sistema alemão de gerenciamento de recursos hídricos pode ser obtido com a leitura de Bartel *et al.* (2010).

O modelo inglês e também do País de Gales estabelece a gestão do recurso hídrico e a operação dos sistemas de saneamento sob a responsabilidade de autoridades regionais de água - *regional water authorities* (RWAs). Representa um deslocamento de responsabilidades dos municípios para a União, a partir de Leis das Águas de 1973 e 1983. Resultou do ciclo político liberalizante conduzido pelo Partido Conservador na década de 1980 a privatização das dez RWAs em 1989 e constituição de companhias privadas de saneamento, as *Public Limited Companies* – PLCs. O modelo de regulação adotado é dividido em regulação econômica, exercida pelo *Office of Water Services* (OFWAT) e *Competition Commission* (CC), enquanto a regulação de qualidade é exercida por Secretarias de Estado, Agência Ambiental - *Environment Agency* e Inspeção de Água de Abastecimento - *Drinking Water Inspectorate* (AMPARO; CALMON, 2000). Maiores informações podem ser obtidas nas publicações do *Department for Environment Food and Rural Affairs* (DEFRA, 2008) ou da *Royal Geographical Society* (ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY, 2012).

O modelo francês de gerenciamento de bacias hidrográficas, por sua vez, foi a principal referência para o SINGREH. A Lei da Água de 1964 criou os comitês e as agências de bacia e instituiu a *redevance*, cobrança pelo uso da água. Foram estabelecidas áreas de gestão em seis bacias hidrográficas e os comitês instituídos são compostos por 40% de representantes das comunidades, 40% de usuários e 20% de representantes governamentais. As agências são dirigidas por representantes dos respectivos comitês e os presidentes das agências são nomeados pelo Ministério do Meio Ambiente, atuando de maneira participativa e descentralizada (MOTTA, 1998). Os sistemas locais de saneamento são de responsabilidade das municipalidades e os investimentos considerados prioritários pelos comitês da bacia recebem recursos de diversas formas, se constituindo em principal despesa das agências de água, que chegou a atingir 8,3 bilhões de euros, ou 72% do total no período entre 2007 e 2012, sendo 2,8

bilhões para estações de tratamento de esgotos, 2,4 bilhões para redes de saneamento, 1,9 bilhões para premiações por performance de estações de tratamento de esgotos e, finalmente, 1,2 bilhões para abastecimento de água potável. Na França, 99% da população está conectada a redes de abastecimento de água e 95% tem seus esgotos tratados. Para conhecer melhor a experiência francesa, recomenda-se a leitura das publicações do International Office for Water (INTERNATIONAL OFFICE FOR WATER, 2009).

Do grupo saneamento, cinco entrevistados responderam que não conheciam experiências internacionais relevantes de integração entre as políticas. O desconhecimento temático assumido por boa parte dos entrevistados pode ser ilustrado pela manifestação que se refere à experiência mexicana como importante, e que se refere à forte regulação exercida sobre o saneamento nos Estados Unidos como exemplo de integração, ao tempo em que assume que não há no país um acúmulo de conhecimento acerca destas experiências:

...conhecer a política do México é importante, ela é bem centralizada, bem forte e vincula bem recursos hídricos e saneamento. Nos Estados Unidos é uma coisa interessante também porque é altamente descentralizada com uma regulação de qualidade e quantidade muito rígida, regida por leis federais e estaduais, mas que funcionam. Então assim, desvendar o funcionamento disso não foi feito ainda no Brasil, sabe? Vai um e estuda a experiência do Colorado, vai outro e estuda o mercado da água ali na fronteira mexicana... (SG3)

O arranjo mexicano se baseia numa gestão descentralizada de recursos hídricos, tendo o governo federal como proprietário dos recursos hídricos nacionais e as instâncias subnacionais com responsabilidades de suprimento de água. O Governo tem o direito de transferir esses recursos hídricos para terceiros, constituindo propriedades privadas, cabendo aos governos municipais a responsabilidade pela prestação de serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos sanitários. A Lei Nacional de Águas estabelece os princípios e mecanismos de gestão dos recursos hídricos no México e a Lei Federal de Direitos estabelece a cobrança de taxas relacionadas com a gestão de recursos hídricos. Para cada município é estabelecida taxa de captação de água a ser paga, assim como taxas para lançamento de água e poluição, prescrevendo quais instituições do Governo devem receber essas taxas. Trata-se da aplicação do princípio do usuário-pagador e do poluidor-pagador. Mecanismos de caráter regulatório, de comando e controle, econômicos e participativos estão à disposição das autoridades para a gestão. Para um maior aprofundamento, consultar trabalhos da *Comission Nacional del Agua*, *Organisation for Economic Co-operation and Development* e *Instituto*

*Mexicano de Tecnología del Agua* (CONAGUA; OCDE; IMTA, 2010) e a *Ley Federal de Derechos* (MÉXICO, 1992).

Nos Estados Unidos a gestão de recursos hídricos no nível federal foi estabelecida por lei em 1965<sup>185</sup>, com a instituição do *Water Resources Council - WRC*, sendo seguida pela promulgação no âmbito dos estados, de suas respectivas leis e pela criação de sete comissões de bacias, as *River Basin Commissions*. O WRC tinha como propósito a coordenação de políticas entre os diversos níveis, federal, regionais, estaduais e locais para o gerenciamento dos recursos hídricos de modo a assegurar o adequado atendimento às necessidades de diversos usos em um cenário de crescimento das demandas. Em 1981 o governo americano cortou a alocação de fundos para o WRC e para as *River Basin Commissions* dissolvendo-as. Ao longo da história dos Estados Unidos, as iniciativas no nível federal para melhoria da coordenação e integração de recursos hídricos em termos de planejamento e gestão têm sido muito malsucedidas, em um contexto de ampla autonomia dos numerosos estados que possuem diversos arranjos institucionais e legislações específicas para gerenciamento da água. Apesar de renovado interesse no meio acadêmico e político sobre a necessidade de elevar a política de recursos hídricos à agenda nacional, ainda prevalece um quadro de grande dispersão e desarticulação institucional (FEATHERSTONE, 2011). Em um quadro de ausência de um sistema abrangente de gestão de recursos hídricos de caráter federal, as articulações do setor de saneamento apresentam maiores conexões regulatórias com instituições ambientais e de saúde pública. Após massivas iniciativas de financiamento, de regulação e de estabelecimento de padrões de qualidade para a água na década de 1970<sup>186</sup>, expandiu-se e consolidou-se um arranjo em que a provisão dos serviços é de responsabilidade local enquanto a regulação está nos níveis estadual e federal. No nível estadual a regulação de aspectos da saúde e meio ambiente estão afetas a departamentos próprios e, no nível federal, a qualidade da água de abastecimento público e o controle de descargas sanitárias são reguladas pela *United States Environmental Protection Agency*, criada em 1970 (USEPA, 2016).

Do grupo recursos hídricos também cinco entrevistados responderam que não conheciam experiências internacionais relevantes de integração entre as políticas, mas as demais respostas se mostraram mais consistentes. A experiência francesa é a mais citada pelos entrevistados e

---

<sup>185</sup> *Water Resources Planning Act*

<sup>186</sup> Em 1972 foi aprovado o *Clean Water Act*, e em 1974 o *Safe Drinking Water Act*.

tida como um exemplo de sucesso tanto em aspectos relativos ao financiamento das ações de saneamento (RG2; RG4) quanto em relação à ação reguladora exercida pelas autoridades de bacia sobre os operadores de sistemas de saneamento (RG5).

A preocupação com a abordagem territorial com base na bacia hidrográfica é expressa por alguns entrevistados que apontam preferências, seja pelo caráter mais descentralizado da experiência alemã (RG5), pela coordenação entre autoridade de bacia e serviços municipais como no caso francês (RG5) ou por países que instituíram autoridades de bacia como a Inglaterra e como o caso do Tennessee Valley Authority nos Estados Unidos (RG3).

Quando se decidiu fazer um modelo de gestão por bacia hidrográfica, quem fazia, naquela época no mundo? A França. O grande exemplo era a França, a Alemanha um pouco menos e os Estados Unidos menos ainda porque é muito heterogênea. O TVA, Tennessee Valley Authority, foi referência para o DAEE em São Paulo, ainda na década de 50 com o objetivo de ter um modelo do TVA implantado no Tietê (RA1)...

...a visão territorial de bacia e considerando todos os fatores hidrológicos e fatores de operação de infraestruturas, ou de reservatórios e a questão do saneamento então, o financiar em si, pode acontecer, na França acontece com certeza, em Israel também, mas é mais essa preocupação de ter a visão integrada (RG4).

...mesmo o TVA (Tennessee Valley Authority), com toda a antiguidade, teve momentos de muito êxito nesse processo. Então essas autoridades de bacia acabam permitindo essa visão conjunta do espaço, coisa difícil... (RG3).

A eficácia da experiência francesa na superação da agenda sanitária é também relatada como produto da estratégia de despoluição dos cursos d'água por meio da ação articulada dos setores:

...eles são muito articulados porque na França a agenda maior era a agenda saneamento. Como essa agenda foi resolvida, hoje a agenda preponderante é a agenda ambiental nas agências de bacia. O setor de saneamento está bem articulado, está bem antenado com relação a isso (RG4).

Ainda se observou neste conjunto de respostas o equívoco conceitual de considerar ações de comando e controle entre autoridades do Estado como exemplos de ação intersetorial, como expresso na resposta a seguir:

A mais efetiva é a americana, eu acho. Na francesa também faz muita conversa. Na americana, simplesmente é o seguinte, “meu caro você tem que fazer, se não fizer você vai pagar multa”. Na Itália, Milão não tinha tratamento

de esgoto, passou a pagar 100 mil euros de multa diária. Fizeram, você entende? (RA2)

Experiências regionais como a de Monterrey, no México (RA1) sobre redução de perdas, otimização do uso e articulação multissetorial com saneamento e irrigação, ou experiências locais como de Barcelona (RG5) foram também citadas. Experiências da baía Chesapeake e dos Grandes Lagos,<sup>187</sup> nos Estados Unidos, assim como Espanha e Portugal também foram citados de passagem, sem maiores aprofundamentos.

Da análise das entrevistas parece restar claro que há no conjunto dos entrevistados uma grande heterogeneidade em relação ao conhecimento de experiências internacionais de integração entre as políticas. Cerca de metade dos entrevistados não responderam ou assumiram desconhecer qualquer experiência internacional relevante de integração entre as políticas avaliadas, indicando possível desinteresse sobre formulação de proposições a respeito do tema. A baixa aderência intelectual indica que a integração destas políticas em análise não é uma preocupação disseminada ou em vias de ser incorporada à agenda acadêmica ou governamental.

É perceptível, ainda, certa assimetria em relação aos grupos entrevistados, indicando um maior conhecimento do grupo de recursos hídricos em relação ao grupo de saneamento, o que de antemão não significa uma maior capacidade de formulação deste grupo, mas indica que há um maior acúmulo de conhecimento disponível para atividades de formulação.

---

<sup>187</sup> A experiência citada dos Grandes Lagos, divisa dos Estados Unidos e Canadá pode se referir aos trabalhos da *International Joint Commission of Great Lakes*, de 1978, que diagnosticou intensa exploração econômica e deterioração ecológica com a intensificação de atividades de natureza agrícola e industrial no pós-Guerra.

## CAPÍTULO 5 DISCUSSÃO

### 5.1. *Rupturas e continuidades nas políticas*

#### 5.1.1. A política de saneamento

Um aspecto discursivo relevante no setor saneamento, que emerge com a elaboração do PLANSAB, tenta explicar, por meio de mecanismos de dependência da trajetória a persistência de uma institucionalidade forte no setor, estabelecida pelo PLANASA e que contribuiria para a “resiliência”<sup>188</sup> do setor, termo emprestado de outras áreas do conhecimento para designar a capacidade de grupos ou organizações de superarem ou transcenderem situações adversas (BARLACH; LIMONGI-FRANÇA; MALVEZZI, 2008).

O termo resiliência, pouco usual na literatura política, é usado por Gabriel Cohn (2012), ao comentar o patrimonialismo descrito por Raimundo Faoro para designar a forma como a estrutura estamental-burocrática cede em suas configurações originais se submetida a pressão “para em seguida reassumir a configuração original”. Cerqueira (2015) usa o termo em abordagem institucionalista para caracterizar constrangimentos e resistências a mudanças originados em legados de políticas passadas, características amplamente atribuídas ao conceito de “dependência da trajetória”.

As noções expressas pelo PLANSAB, inscritas no Institucionalismo Histórico, são relativamente recentes nas publicações do setor. Referem-se a persistências de políticas anteriores, que condicionam as opções presentes e que limitam inovações institucionais de modo a preservar atores e interesses estruturados pela política consolidada. Não aparecem, por exemplo, na coletânea “Lei Nacional de Saneamento Básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos”, de 2009. Esta coletânea reuniu artigos de pesquisadores e especialistas convidados pela Secretaria Nacional de Saneamento para analisarem o ambiente sociopolítico-institucional do setor e cenários futuros do Saneamento Básico, à luz do novo normativo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

---

<sup>188</sup> “...apesar da forte resiliência que caracteriza a trajetória político-institucional do saneamento no Brasil...” (BRASIL, 2014b, p.107).

Os termos resiliência e dependência da trajetória foram usados para tentar explicar a capacidade político-institucional do setor de resistir a rupturas, especialmente às propostas de reformas levadas a cabo na década de 1990 e também a capacidade de conservar o isolamento setorial do campo de saneamento, identificado pelo PLANSAB como limitador de respostas do setor na dimensão da efetividade das ações.

Alguns elementos do presente trabalho apontam para a confirmação do diagnóstico expresso no Plano, de persistência de aspectos essenciais de políticas anteriores a partir de conceitos como “legado de políticas prévias” e “dependência de trajetória”. Na sequência avaliaremos alguns argumentos da perspectiva institucionalista aplicáveis à política, de modo comparado com as alegações do Plano e, tendo como referência as entrevistas realizadas, a pesquisa documental e, ainda, as publicações especializadas.

Um aspecto relevante da perspectiva institucionalista é o momento decisório em que uma determinada política é moldada. Em nosso caso, trata-se do primeiro Governo Lula, um momento de disputas no campo político em que a expectativa de ruptura com a política econômica dos governos anteriores e de renovação das políticas setoriais era bastante perceptível. As tensões decorrentes das disputas antagonizaram um lado, composto pelo núcleo político e econômico do governo, que apontava para uma estratégia de conciliação e continuidade dos fundamentos econômicos do governo anterior, e outro, por parcelas dos ministérios setoriais que apontavam o caminho de maior responsabilização do Estado com políticas universalizantes, equânimes e com controle social (FAGNANI, 2011).

Complicava o quadro de evidentes fraturas entre ministérios setoriais e o núcleo governamental, o caráter conciliador do governo, que se constituiu com uma coalizão que abrigava partidos de matizes ideológicas muito distintas e sem uma base de sustentação robusta no legislativo. O uso do comando do Ministério das Cidades para abrigar aliados políticos sem afinidade ideológica com os técnicos ou alinhamento com as políticas por eles formuladas fragilizou a capacidade de estabelecer unicidade entre meio político e ideias para produzir uma política pública vigorosa (SA1; SG4; SG5).

A realização da 1ª Conferência das Cidades e a constituição do Conselho das Cidades reforça a posição do grupo de técnicos que operava pela estruturação do Ministério e pela formulação de

uma política setorial mais estadocêntrica e universalista (MARICATO, 2006), composto essencialmente por representantes da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA).

O jogo, no entanto, estaria ainda para ser jogado na arena legislativa (SOUSA, 2011). À incapacidade política de conduzir no legislativo uma reforma racionalista se somou a falta de unidade no âmbito governamental, tendo sido privilegiados os elementos políticos da decisão e aceitos, sem maiores cerimônias, os constrangimentos impostos pela conjuntura pouco favorável. Um reformismo fraco, expressão adotada por Singer (2012), que caracterizou os governos do Partido dos Trabalhadores, também se manifestou na política de saneamento e então sobreveio a PFSB, sem que houvesse uma “clara ruptura com o seu legado de políticas prévias” (BRASIL, 2014, p.107).

Algumas rupturas com as políticas passadas foram obtidas ou como ganhos incrementais da dinâmica de reformas ou como consequências de decisões tomadas fora do âmbito setorial. Ganhos incrementais como a incorporação do componente de planejamento e controle social nos diversos níveis de execução das políticas, assim como a constituição de um espaço organizacional próprio, no Ministério das Cidades, com uma burocracia qualificada no nível federal (SA1) são elementos perceptíveis deste movimento de reforma no setor.

O afastamento da administração federal em relação aos órgãos multilaterais de financiamento que impunham fortes constrangimentos ao poder discricionário do governo sobre as políticas macroeconômicas e decisiva influência sobre políticas setoriais repercutiram também na política de saneamento. O Banco Mundial e o FMI, que representavam movimentos pelo aumento da participação do capital privado na prestação dos serviços e constrangimentos a gastos públicos de natureza orçamentária no setor saneamento durante todo o Governo FHC (SA1; SG1; SG4; WARTCHOW, 2013) perderam poder de modo drástico após o pagamento das dívidas brasileiras ao final de 2005.

O Programa de Modernização do Setor de Saneamento-PMSS, financiado pelo Banco Mundial, passa por notável inflexão (BRASIL, 2014, p.107), abandonando a linha neoliberal que o caracterizou em seus primeiros anos. Os investimentos no setor ganham nova magnitude com a formulação e implementação do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, sem que condicionalidades no sentido de forçar mudanças institucionais de vulto tenham sido estabelecidas. São notáveis as interpretações no sentido de que se trata de investimentos guiados

pela lógica de alavancagem da economia, de injeção de recursos governamentais na linha keynesiana de financiamento estatal para geração de emprego e renda (SG1; SA1).

O PLANSAB ressalta a “capacidade de veto dos agentes que se sentem ameaçados pela mudança e, por outro, a (in) capacidade das forças de mudança” e nos remete a uma análise de atores relevantes neste processo de reforma do setor. A aglutinação de atores da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental no Ministério das Cidades (SOUSA; COSTA, 2013), ao tempo em que os levou ao protagonismo no campo da formulação, os submetem à diretiva central do governo, com todos os constrangimentos decorrentes. O ator percebido como dominante no setor ainda é o conjunto das companhias estaduais e organizações institucionalmente ligadas a elas (SOUSA; COSTA, 2013; SA1; SA2; SA3; SG1; SG2), notadamente, as corporações de trabalhadores, políticos dos executivos estaduais, fornecedores e corporações técnicas, além dos grupos acionistas nas empresas de capital aberto.

O poder das companhias estaduais passou incólume pela Assembleia Constituinte, pelas reformas privatizantes e pela reforma normativa do setor nos governos Lula (SA1; SA3). Permanecem como força central no equilíbrio político-institucional setorial forjado no período militar e que teve como principais características, coerentes com a abordagem conservadora aplicada a outras políticas setoriais, a regressividade dos mecanismos de financiamento com o princípio da autossustentação financeira e o reduzido caráter redistributivo (FAGNANI, 1997).

A iniciativa privada, que encontra modos de aumentar sua participação e influência no setor pela abertura de capital das empresas, também não parece suficientemente motivada para estabelecer rupturas mais profundas no setor. A Confederação Nacional da Indústria, por exemplo, propõe como estratégia central as Parcerias Público-Privadas PPPs, a substituição dos mecanismos de subsídios cruzados pela focalização dos subsídios a populações mais pobres e uma maior participação da União como financiador e garantidor de investimentos (CNI, 2011). Nada que possa romper, ao menos neste contexto político adverso à privatização total, o equilíbrio setorial estabelecido em torno de estatais com lógica empresarial (BRITTO *et al.*, 2012; OLIVEIRA, 2015; SA2), forte ascendência corporativa (SA1; SA3; SG2) e que representem valioso ativo político eleitoral para os governadores (SA3; SA4; SG2).

A União, apesar da estruturação do Ministério das Cidades, ainda permanece como ator relativamente fraco no setor. Além da “forte dispersão e pulverização de recursos” (BRASIL,

2014, p. 107), do ponto de vista organizacional não centralizou suas ações, convivendo com estruturas descoordenadas em diversos órgãos e ministérios. Continua sem uma organização sistêmica para o tema saneamento e sem um fundo robusto para financiar o setor com vinculação orçamentária, o que enfraquece o já precário gasto, que hoje ocorre sem condicionalidades relevantes. O poder de induzir políticas via gasto público do Governo Federal não tem sido plenamente usado, dada a estratégia econômica dominante (SG1; SA1) e a falta de uma fonte perene de receita.

Neste contexto de desarticulação, merece menção a permanência da FUNASA como herança do período pré-Planasa, que nos remete às experiências do SESP/FSESP de articulação direta da União com municípios por meio do Ministério da Saúde. Uma leitura presente nas entrevistas atrela a sua permanência à conveniência do uso político de sua estrutura como espaço privilegiado para atuação de atores políticos (SG4).

Os mecanismos de *retroalimentação* para os grupos que se estruturaram em torno da execução da política (PIERSON, 1993) foram também objeto das entrevistas. O argumento institucionalista de que o Estado, ao promulgar suas políticas condicionam o ambiente político numa relação de interdependência é usado para avaliar reforços de trajetórias que gerem efeitos de *retroalimentação* para os atores envolvidos (PIERSON, 1993; WEIR, 2006). Os modos como os efeitos de retroalimentação afetam políticos, burocracias e massas são comumente objetos de estudos institucionalistas.

Três principais modos pelos quais o campo político é afetado pela política pública são apontados pelos entrevistados. O primeiro deles diz respeito a mecanismos de financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas sob o controle estadual e, mesmo as municipais. Se as doações diretas das empresas às campanhas e organizações políticas são pouco usuais, não faltam meios para incluir nos gastos com fornecedores e prestadores de serviços recursos que vão irrigar as campanhas políticas de governadores e aliados (SA2; SA4; SG2 SG4). Corrupção também é apontada como prática corrente por entrevistados (SG2; SG4). O segundo modo diz respeito à valoração social de ações de saneamento, especialmente aquelas com relação direta sobre a saúde coletiva. A valoração eleitoral que decorre do atendimento de áreas insalubres é ressaltada como algo significativo, reconhecendo os serviços de saneamento como portadores de valor político e importante ativo do processo político (SA2; SA4; SG1; SG2; SG4).

A partir do enquadramento das dimensões de *feedback* das políticas, proposto por Pierson (2013) e, considerando as manifestações dos entrevistados, coerentes com a literatura, o financiamento eleitoral e corrupção compõem efeitos de recursos e incentivos em grupos de interesse diretamente ligados ao componente político da prestação dos serviços. A valoração eleitoral do serviço se constitui em efeito interpretativo da política a produzir efeitos de retroalimentação para seus executores, especialmente no poder executivo.

Outro ator apontado como relevante no processo de estabilização da política é o conjunto de corporações de servidores associado às empresas estaduais (SA1; SA3; SG1; SG2; SG3; SG4). As corporações seriam afetadas mormente por efeitos de recursos e incentivos. Se valeriam de nichos de organização no âmbito das estruturas estatais com acesso a instrumentos de implementação da política e financiamentos a seus associados, por meio de salários e garantias trabalhistas diferenciados da realidade mercadológica, segundo os entrevistados.

À luz dos argumentos institucionalistas adotados pelo PLANSAB, e do conjunto de elementos usados até aqui, parece crível supor que seja adequado o uso do termo *dependência da trajetória* para caracterizar a continuidade de elementos essenciais de políticas passadas na atualidade e a atuação de grupos de interesse bem estruturados que contribuem para a estabilização da política. O reformismo fraco que caracterizou a reforma institucional do setor nos governos Lula não foi capaz de romper com a institucionalidade estabelecida pelo PLANASA, uma vez que este plano moldou o campo político e estruturou em torno de si grupos de interesses que se beneficiam de mecanismos de retroalimentação que reforçam o padrão particular e conservador da política de saneamento.

O discurso integrador, sistêmico e totalizante das elites governamentais formuladoras não encontra correspondência no padrão fragmentário e desarticulado de organização da União para lidar com o tema. Discurso e prática, ideias e atores, técnicos e políticos trabalhariam no âmbito federal de modo pouco coerente, e isso faz da União um ator com pouca capacidade de alterar a institucionalidade, reconhecidamente forte do setor e esta situação contribui para minar iniciativas de inovação no sentido da integração com outras políticas que impliquem em compartilhamento de recursos ou de espaços de poder. Como reconhece o próprio PLANSAB, “ainda que a LDNSB signifique um progresso importante, pois define um quadro normativo para o setor, a sua tradução em agenda pública está condicionada à capacidade de gestão dos

titulares dos serviços e do papel da União para fazer com que seja implementada com aderência a esses princípios” (BRASIL, 2014b, p.108).

### 5.1.2. A política de recursos hídricos

A reforma conduzida na política de recursos hídricos nos governos Fernando Henrique Cardoso obedeceu a uma racionalidade gerencialista com forte inspiração do modelo francês de gestão de recursos hídricos (RA1; RA5; RG2; RG4; RG5; SG2) e foi conduzida com participação de organizações técnicas (GUTIERREZ, 2010) e de atores estatais encrustados tanto no Ministério do Meio Ambiente quanto no Ministério de Minas e Energia (RA5). Teve como forte motivação a ruptura da hegemonia do setor elétrico na regulação do uso da água e, como se depreende das entrevistas, assumir um protagonismo no setor saneamento, vide a inspiração no modelo francês, a atuação de atores engajados na política de recursos hídricos (KELMAN, 2001) e a iniciativa do PL 4.147. A reforma, como concebida, estabelecia a descentralização e a incorporação de novos atores como forma de retirar do Estado e de suas burocracias o controle sobre o recurso hídrico (RAVENA, 2012; ABERS; KECK, 2013).

Movimentos sucessivos e contraditórios de descentralização e centralização são percebidos no âmbito da reforma. A instituição de comitês de bacia e de suas respectivas agências significaria um movimento de descentralização e um deslocamento do modelo burocrático tecnocentrado para um modelo gerencialista, também tecnocentrado, mas implementado de modo disperso pelos novos territórios de gestão, as bacias hidrográficas. A componente da democratização estaria a cargo da implementação de instâncias colegiadas que propiciassem a participação social na gestão da água.

O contexto no qual se realiza a reforma nos remete ao ciclo neoliberal da década de 1990 em que se questiona de modo inequívoco o papel do Estado, tido pelos defensores da iniciativa privada como ineficiente, perdulário, corrupto e autoritário. O projeto político que conduziu o país neste período estava afinado com o discurso da reforma das estruturas econômicas e da reorganização do Estado. A estratégia macro conduzia à retirada do Estado da execução de atividades produtivas e ao estabelecimento de órgãos de controle na forma de agências com grande nível de autonomia em relação à administração direta e pouco permeáveis aos influxos políticos.

O Ministério de Minas e Energia, que até então hegemônizava a regulação do uso da água, viu as atividades produtivas do setor elétrico, objeto de uma agressiva política de “desestatização”, transitar para a esfera privada. Parte de sua estrutura foi designada para a regulação da prestação dos serviços de geração, transmissão e distribuição de energia com a criação da ANEEL em 1996. A parte relativa à regulação do uso da água deveria também ser deslocada a um endereço institucional que retirasse do setor elétrico a primazia da gestão sobre um insumo essencial também para outros usos. O Ministério de Meio Ambiente seria o novo endereço institucional para a regulação do uso da água e para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovada em 1997 com forte viés de descentralização.

A criação da ANA no ano 2000 respondeu a uma racionalidade distinta da estabelecida na Lei das Águas e recolocou sob a responsabilidade de um órgão central da União a implantação do SINGREH, assim como a operação de mecanismos de gestão como a outorga, cobrança e fiscalização. A ANA nasceu sob forte influência do Banco Mundial e com clara expectativa de protagonismo em relação ao setor saneamento, como era, aliás, diretriz do Banco mundo afora (SALLETH; DINAR, 2000; GOLDMAN, 2007). A centralidade da União na gestão das águas é reafirmada também na composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que reservou para representantes governamentais a maioria das cadeiras, além da presidência e secretaria executiva.

As pretensões de protagonismo do setor de recursos hídricos relativas à gestão do saneamento, decorrem tanto do movimento de descentralização, uma vez que se imaginava que por aqui, os comitês e agências fossem desempenhar papel análogo ao cumprido por seus correspondentes franceses (RA4; RA5; RG2; RG4), quanto de iniciativas de quadros do Banco Mundial e da própria ANA na elaboração do Projeto de Lei 4.147 de 2001, que estabelecia papel de regulação para a Agência a ser exercido sobre o setor saneamento cuja privatização seria iminente (SA1; SA3; SG5; RA4). Estas pretensões foram neutralizadas tanto na arena legislativa com a derrota do PL, com grande mobilização de atores relevantes no setor saneamento (RG4; SA1; SA3; SG5; SOUSA, 2011), quanto no processo de implementação do instrumento da cobrança, que resultou em grande frustração relativa à arrecadação (RA5; RG1; RG4; RA5).

As experiências de financiamento de ações de saneamento pelos comitês de bacia hidrográfica se concentram na elaboração de projetos e planos municipais de saneamento e, no âmbito da

Agência Nacional de Águas com o projeto PRODES. Outras iniciativas da Agência, no campo do saneamento, que mereceram menção são o Atlas de Despoluição de Bacias Hidrográficas e o Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água. As ações com origem na ANA geraram certo desconforto no setor saneamento, especialmente no aparato burocrático, muito embora os produtos gerados tenham sido incorporados pelos operadores e até pelo Ministério das Cidades em suas ações (RG3; RA2; SA2; SG1).

O estabelecimento de estruturas de gestão permeáveis à participação social e a incorporação de setores usuários como atores relevantes nos processos deliberativos da política podem ser encarados como uma ruptura bastante significativa em relação à política anterior, centralizada no Estado e hegemônica pelo setor elétrico.

Do ponto de vista dos instrumentos, este trabalho indica planos de recursos hídricos muito ambiciosos em relação aos objetivos, bastante centrados na questão do saneamento e bastante precários em relação a mecanismos de financiamento. Sinalizam para isto os bilionários orçamentos dos planos, comparados com as parcas arrecadações com a cobrança e as frágeis estruturas das entidades delegatárias de funções de Agências de Água, dependentes da arrecadação (capítulo 2). A frustração das grandes expectativas geradas em torno do instrumento da cobrança compromete de modo drástico a implementação dos planos de recursos hídricos e suas intervenções estruturais, o que representa fortes repercussões sobre todo o SINGREH, uma vez que limita a capacidade do Sistema de reverter os processos de degradação da qualidade dos cursos d'água a partir de fonte própria de financiamento. Compromete, ainda, o financiamento e as capacidades das agências de água, que têm orçamentos para custeio limitados a 7,5% do montante arrecadado pela cobrança.

Outro instrumento que frustrou as expectativas iniciais foi o enquadramento de cursos d'água, na prática, inviabilizado pelo SINGREH em cursos d'água de domínio da União (RA4; RG4; RG5; RG6). Iniciativas de enquadramento construídas desde a década de 1970, a partir da ação centrada no Estado, contrastam com a inação do Sistema, atribuída a interesses do campo econômico, que enxergariam no instrumento constrangimentos ao uso e ocupação do solo e graves repercussões normativas sobre o licenciamento ambiental (capítulo 2).

Uma continuidade importante no âmbito da gestão de recursos hídricos diz respeito à grande influência do setor elétrico em suas decisões. O modo como isso se processa diz respeito à

atuação do próprio setor nas instâncias participativas do Sistema e, revelam as entrevistas, principalmente devido a influxos com origem nas estruturas centrais do governo (RA2; RG1; RG2; RG5). A prevalência de certo protagonismo do setor, que é tido como essencial a qualquer projeto de desenvolvimento econômico e industrial, foi historicamente construída e atrelada ao projeto desenvolvimentista que guiou as ações do Estado brasileiro a partir da década de 1930, com raras descontinuidades ao final do século XX (capítulo 2).

O Código de Águas, que serviu como base para o fortalecimento da ação do Estado no campo energético, sob o projeto político do desenvolvimentismo, foi sobrepujado em um momento histórico e sob a égide de um projeto político estruturado pela introdução de formas de governança que incorporariam atores privados e instâncias descentralizadas e que reservaria ao Estado o papel de regulador das relações econômicas. O papel de regulação dos prestadores de serviços foi atribuído à ANEEL, a regulação do uso da água foi atribuída à ANA e a regulação e financiamento do saneamento não foi atribuída ao SINGREH por força da resistência de grupos organizados sob liderança do setor saneamento na arena legislativa e governamental.

Sob um olhar mais amplo, considera-se que rupturas significativas do ponto de vista da estrutura da gestão se processaram com a reforma da regulação do uso da água. Em linha com o projeto político liberalizante hegemônico na época, a reforma conseguiu romper com o modo de organização administrativa do aparelho do Estado para lidar com a gestão da água, embora apresente importantes continuidades.

Os resultados da reforma são ambíguos em diversos sentidos, mas o sentido de descentralização foi, em certos aspectos, limitado pela pequena capacidade de gestão dos comitês e pela ação do campo governamental em espaços de decisão que permeiam o SINGREH de modos diversos, por meio do órgão colegiado central do Sistema, o CNRH, ou por meio do órgão implementador com alcance nacional, a ANA.

## **5.2. *Intersectorialidade ou multisectorialidade nas políticas de saneamento e de recursos hídricos?***

Um debate que permeia o trabalho e que apareceu nas entrevistas trata do modo assimétrico como foram organizadas e como se implementam as políticas em análise. Importante aqui

ressaltar estas distinções organizativas e em relação às naturezas das políticas, porque de uma boa compreensão delas pode-se caminhar para proposições mais consistentes de interação.

Uma avaliação das possibilidades de interação feita no Item 3.4 considerou as políticas de saneamento e de recursos hídricos a partir de elementos<sup>189</sup> como: objeto da política, metas e objetivos, atores e redes de atores e procedimentos e instrumentos. Desta avaliação, emergiu uma percepção de que:

- não haveria, a priori, incompatibilidades evidentes entre os objetos das políticas, ao contrário, são perceptíveis as áreas de contato, complementaridades e interdependências;
- objetos e objetivos das políticas seriam compatíveis;
- a relação entre metas e objetivos mostrou-se também não conflitante em seus aspectos essenciais;
- possibilidades de interação que envolvem instrumentos da política de recursos hídricos e objetivos da política de saneamento, assim como a relação entre instrumentos das duas políticas, poderiam ser promissoras no tratamento de falhas setoriais.

Para além de uma avaliação que considera apenas as estruturas normativas e prescrições das políticas, cabe ainda ampliar a abordagem para considerar a dinâmica de implementação destas políticas e os constrangimentos que estas enfrentam e possibilidades pouco exploradas.

A estrutura de governança construída para a política de recursos hídricos estabeleceu como princípio a incorporação de usuários na forma de representação multissetorial nas instâncias colegiadas, comitês e conselhos. A diretriz geral de ação da PNRH que estabelece a articulação do planejamento de recursos hídricos em seus diversos níveis, regional, estadual e nacional com o planejamento dos setores usuários, induz à estruturação de um Sistema que congrega atores de diversos setores em arenas decisórias de diversos níveis. A participação dá papel de protagonismo aos usuários de recursos hídricos no âmbito dos comitês e à representação governamental no âmbito do CNRH, ambos arranjados por setores, econômicos num caso e políticos no outro.

A pactuação de ações referenciadas a territórios delimitados nas bacias hidrográficas em arenas decisórias multissetoriais e, muitas vezes confirmadas ou aprovadas na instância máxima do

---

<sup>189</sup> Com base no quadro analítico construído por Briassoulis (2004).

Sistema, em que também predomina a lógica multissetorial faz do SINGREH um arranjo de governança multilateral por excelência. Não obstante este caráter integralizante da política de recursos hídricos, a implementação de ações previstas nos planos de recursos hídricos dos comitês de bacia deve estar articulada com os planejamentos dos setores usuários (Lei das Águas), abrindo espaço para abordagens bilaterais no sentido da ação intersetorial. Como fica demonstrado ao longo do trabalho, estes planos dedicam boa parte das intervenções à temática do saneamento e, ainda que não se tenha relevantes fontes de financiamento próprias, aí há espaço para ações intersetoriais.

Para além das ações dos comitês, têm-se experiências de ações da ANA e do próprio Ministério do Meio Ambiente, por meio da SRHU, que claramente transcendem as fronteiras do setor saneamento, ainda que constem do Plano Nacional de Recursos Hídricos. PRODES, o Atlas de Despoluição de Bacias Hidrográficas e o Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água seriam exemplos. Muito embora estes programas sejam tratados como “contribuições” por atores de área de recursos hídricos e haja, inclusive, incorporação de seus produtos por frações do setor saneamento, a ausência de órgãos de saneamento no âmbito federal como protagonistas destas ações as caracterizam como iniciativas interpretáveis como unilaterais do SINGREH, uma vez que foram aprovadas no âmbito do CNRH.

Do setor saneamento emerge como proposta para coordenação de ações e articulações intersetoriais com foco na implementação da Política Nacional de Saneamento Básico a implementação da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, sob direção do Ministério das Cidades, de caráter multissetorial e com a participação dos demais setores do Governo Federal envolvidos para execução e monitoramento da Política e também para a integração com as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saúde, meio ambiente, recursos hídricos, dentre outras. Esta é uma ação, ainda não implementada, em que predomina a ação multissetorial e que, ao mesmo tempo, acena para a “integração” com outras políticas, nada menos que a forma mais avançada de ação intersetorial. Temos aí uma dupla função para este espaço institucional sem que maiores distinções do ponto de vista conceitual sejam explicitadas.

Ao tempo em que o setor saneamento produz uma peça de planejamento tão pródiga em ações, reconhece limitações do aparato federal para lidar com a implementação da política. As

estratégias apontadas no sentido da melhoria da coordenação e articulações intersetoriais revelam que o discurso integralizante que permeia o documento não encontra correspondência no sentido organizacional do setor. Algumas das estratégias estabelecidas no PLANSAB são bastante reveladoras da carência ou inadequação do aparato institucional para lidar com a temática. A ausência de um sistema nacional que dê um sentido orgânico ao setor; a necessidade de fortalecimento do ConCidades, da Conferência das Cidades e do próprio Ministério das Cidades; a criação da Sala de Coordenação e, finalmente, o estabelecimento de “instância federal específica”, no âmbito do MCidades para acompanhamento da PFSB, explicitam o diagnóstico de inadequação institucional do aparato governamental federal para lidar com a política.

Uma leitura possível neste caso e que incorpora a perspectiva de que somente se constitui em política pública as ações levadas a cabo (DYE, 1972, p.2), separando-as das “intenções declaradas dos governos ou dos governantes”, é a de que a racionalização conduzida pela SNSA estabelece uma perspectiva ambiciosa de ruptura com uma institucionalidade que já deu inúmeras demonstrações de força, ao tempo em que reconhece as deficiências estruturais do aparato federal para lidar com a questão.

Algumas estratégias que apontam para ações relativas à política de recursos hídricos dizem respeito a tarefas como “articular” ações e programas nacionais de saneamento básico com programas e ações de recursos hídricos; adotar “ações políticas concertadas entre gestão dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento básico”, com base nos usos múltiplos e integrados da água, e dos instrumentos de enquadramento dos corpos de água e da outorga de uso de recursos hídricos. O PLANSAB avança no sentido de propor a “articulação” de programas e ação política coordenada para melhor aplicação do fundamento da PNRH relativo ao uso múltiplo das águas, assim como para fortalecimento de instrumentos da PNRH. Estabelece como atores para esta estratégia (Nº 10) os operadores de serviços de saneamento, ou seja, é uma estratégia localizada para fortalecimento de um instrumento, como o enquadramento, que está nacionalmente comprometido, como visto.

Muito embora a retórica de integração de políticas esteja estruturada sobre o conceito de intersectorialidade, o texto da SNSA não avança conceitualmente ou metodologicamente sobre o tema e apresenta como estratégia mais palpável para lidar com a questão, a constituição de

uma instância colegiada sob condução do Ministério das Cidades e de caráter multissetorial. Transparece, ao final, uma retórica de integração trasladada do setor de saúde que, ao menos no campo da interação com a gestão de recursos hídricos, aparece muito mais como "imagem de mundo" do que como ideias e métodos a determinarem caminhos para a ação.

Até pelas restrições explicitadas em sua conceituação, resta claro que a ação intersetorial não é remédio para todos os males das políticas em análise, mas certamente é aplicável a muitos problemas da política de saneamento nas fronteiras de políticas correlatas. A abordagem levada a cabo pelo PLANSAB, no entanto, não se aprofunda sobre as principais falhas setoriais do campo do saneamento ou indica quais setores poderiam contribuir para suas superações, ou quais abordagens<sup>190</sup> poderiam ser mais apropriadas, instrumentos disponíveis ou mesmo os padrões relacionais de interação mais adequados para a superação das principais falhas identificadas. Obviamente que as escolhas devem considerar as questões a serem tratadas, os setores envolvidos, o tempo disponível, o recorte territorial envolvido e aspectos relativos ao financiamento das ações e não seria razoável esperar de uma peça de planejamento tão abrangente detalhamentos sobre os modos de implementação da estratégia. A constituição de "instância federal específica" no âmbito do aparato administrativo do Ministério das Cidades com competências sobre a matéria, além da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico já se constituiriam, caso fossem efetivadas, em um ganho incremental do Plano (BRASIL, 2014b, p.177).

Numa interpretação weberiana deste movimento discursivo, seria possível perceber o movimento retórico mais como uma *imagem* ou *visão de mundo* que não tenha passado por uma racionalização sistemática para produzir influências mais consistentes sobre a ação coletiva (WEBER, 1999). Esta é uma crítica possível à ideia explorada pela SNSA, à qual se juntam uma precária organização do aparato governamental no nível federal e a ausência de mobilização política para configurar um cenário pouco promissor para a reforma produzida no setor saneamento neste tema específico da ação intersetorial.

---

<sup>190</sup> Abordagens de base local; por etapas; direcionadas ou enquadramentos abrangentes de políticas (PHAC, 2007).

### 5.3. *Interesses refreiam as reformas*

#### 5.3.1. A política de saneamento

Um aspecto tradicionalmente relevante na formulação de políticas no âmbito nacional é a mimetização de políticas públicas experimentadas em outros países a fim de reduzir as incertezas diante de problemas notadamente complexos (DIMAGGIO; POWELL, 1983). A própria discussão acerca da ação intersetorial encerra uma componente transnacional de difusão ideológica (WESTPHAL, 2006, p.651) a partir do hemisfério norte, por meio de organizações internacionais do setor de saúde. Ocorre que a implementação das políticas de Promoção de Saúde, e de políticas nelas inspiradas, encerram uma complexidade e demandam ações de tal forma abrangentes que é muito mais fácil o estabelecimento de consensos acerca do que fazer, do que propriamente sobre como fazer (PHAC, 2007).

Os problemas de política geralmente são interpretados como a discrepância entre aquilo que se entende como desejável e a realidade. O planejamento levado a cabo pela SNSA remete à figura do decisor racional, consciente da distância entre o desejável e o existente, capaz de formular objetivos e de identificar alternativas e mecanismos para superá-la com eficiência (SUBIRATS, 2006, p.202). As soluções apresentadas para diversos problemas foram intermediadas pelos formuladores e decisores a partir de suas crenças e de modelos para compreender e interpretar o mundo (*ideias*). Suas crenças sobre os problemas da política os ajudaram a associar a eles soluções e diretrizes específicas.

As ideias racionalmente concebidas e ideologicamente influenciadas chocam-se com os constrangimentos institucionais representados por legados de políticas passadas que atuam de modo conservador, assim como valem-se de um campo político pouco afeito a rupturas e com restrito capital político. Weir (1992), ao teorizar sobre quando e como políticos e ideias<sup>191</sup> se combinam para produzir inovações políticas em ambientes de constrangimentos institucionais, centraliza em seus argumentos, aspectos como a perspectiva histórica e a dinâmica inercial de políticas prévias para limitar as possibilidades de inovação política.

---

<sup>191</sup> Em suas duas principais formulações, *filosofia pública* ou *ideias técnicas* (p.207,208).

Ao adicionar a perspectiva temporal, a autora propõe que eventos do passado podem tornar algumas percepções futuras e decisões mais plausíveis que outras, em uma racionalização que denomina de inovação limitada - *bounded innovation*. Políticas que demandem reformas de instituições existentes ou a construção de novas capacidades institucionais seriam menos atrativas que aquelas nas quais os atores possam se valer de arranjos já existentes. Autoridades especializadas, políticos e formuladores teriam suas preferências afetadas pela avaliação dos custos de transição de uma política a outra. O discurso estruturado pelo PLANSAB em sua avaliação político-institucional, ao lançar mão do conceito institucionalista da *dependência da trajetória* e ao enfatizar os legados de políticas prévias, reconhece um campo político e institucional adverso. As forças conservadoras estruturadas em torno das políticas anteriores, caracterizadas como interessadas em manter o “*status quo*”, seriam portadoras de grande inércia institucional ao tempo em que se revelaria a incapacidade das forças de mudança.

Configura-se, nesta intrincada arena setorial, um antagonismo explícito entre ideias orientadas para a inovação institucional por um lado e uma institucionalidade estruturada de modo conservador por outro. A racionalidade técnica se confronta com o interesse estruturado de atores que se beneficiam de mecanismos de retroalimentação e contribuem para reforçar o caráter conservador da política.

Os problemas da política de saneamento, amplamente diagnosticados, encontram nas estruturas técnicas as alternativas, no meio político a oposição ou indiferença e no contexto administrativo e institucional condições nada adequadas à inovação institucional. A expectativa demonstrada pelo Plano de que os problemas da política de saneamento sejam alçados à agenda governamental com a adoção da racionalidade integradora parece um irreal neste contexto de estabilidade da política.

### 5.3.2. A política de recursos hídricos

Do mesmo modo que a política de saneamento, a política de recursos hídricos tem encontrado limites em sua atuação que podem ser interpretados como resultado de constrangimentos exercidos, não apenas por políticas prévias, como também por atores que se estruturaram ao redor dela, a partir dos recursos e incentivos estabelecidos.

Um aspecto já explorado, diz respeito à descentralização da gestão. A gestão por bacia hidrográfica a partir dos comitês e abertura de espaços de participação social se constitui em elemento central da racionalidade discursiva construída em torno da ideia de retirar do Estado as prerrogativas de exclusividade sobre a regulação da água e de democratizar os espaços decisórios. Ao final do período militar de 21 anos, as organizações da sociedade civil nutriam a expectativa de questionar a gestão autoritária e burocrática do Estado (ABERS; KECK, 2013) em diversas políticas setoriais. Esta perspectiva estava em linha com os anseios do projeto político hegemônico na época, que propugnava por novos modelos de governança que afastassem da arena Estatal os espaços decisórios e permitissem a participação de usuários na gestão. O modelo engendrado acenava para grupos organizados com interesses na gestão, para técnicos, para movimentos sociais e setores do capital nacional com iniciativas características tanto da administração pública gerencial quanto da administração pública societal, marcas discursivas dos governos FHC e Lula respectivamente (PAES DE PAULA, 2003).

O fortalecimento das instâncias descentralizadas e a implementação dos instrumentos de gestão se encarregariam de romper tanto com a preponderância do Estado na gestão do recurso quanto de afastar a hegemonia do setor elétrico pela afirmação do uso múltiplo como fundamento da nova política. A instituição da ANA, como órgão regulador e implementador do SINGREH, e o estabelecimento de uma sólida maioria da administração federal no âmbito do CNRH representaram um deslocamento no sentido contrário à descentralização.

A ambiguidade dos movimentos verificados na reforma permite a interpretação de dois momentos distintos em sua implementação. O primeiro com a aprovação da Lei das Águas e o segundo a partir do ano 2000 com a criação da ANA. Prover aos comitês de bacia os instrumentos da PNRH significa reforçar sua capacidade de agir descentralizadamente e, neste sentido, cabe uma avaliação sucinta dos instrumentos a partir dos elementos levantados pelo trabalho. Planos de recursos hídricos e agências de água sem fontes permanentes e significativas de financiamento, dada a frustração das expectativas a respeito do instrumento da cobrança, significam também a frustração do intuito de descentralização.

Cabe aqui, no entanto, uma rápida avaliação a respeito deste fenômeno que limita a autonomia e a capacidade de ação dos comitês. Os valores e mecanismos de cobrança são aprovados pelo CNRH após deliberação dos respectivos comitês de bacia que, via de regra, têm sugerido

valores condicionados pela disposição de pagar dos usuários, que gozam de protagonismo na correlação de forças estabelecida no âmbito destes órgãos colegiados. Nesta seara, cabe apontar que, para comitês de domínio da União, a participação dos usuários nunca é inferior a 40% dos membros, o que faz deles atores fundamentais nos processos decisórios e, a partir de alianças, seja com frações dos governos, ou da sociedade civil, conseguem estabelecer ascendência sobre as decisões e mesmo poder de veto nestas instâncias. Como visto, cobrança e enquadramento são instrumentos que não têm prosperado e o modelo de agência de águas estabelecido também pela Lei das Águas tem sido continuamente preterido em benefício das *entidades delegatárias*, objeto da Lei 10.881 de 2004. Trata-se de uma forma de organização mais precária, que segue também no sentido de descomissionamento das funções de Estado, característico do gerencialismo. A permeabilidade do Estado aos interesses econômicos organizados, ao tempo em que encontra na PNRH espaços institucionais para sua manifestação, torna mais transparente a interação para os diversos atores participantes do processo de gestão.

Aqui também é possível a interpretação de que a inovação institucional logrou êxito do ponto de vista do estabelecimento de um normativo complexo a respeito da regulação da água, mas tem se mostrado limitada no sentido do alcance dos objetivos formalmente expressos na Lei das Águas. A insuficiência e a inativação dos instrumentos disponíveis para a gestão tornam o impulso da descentralização pouco mais que uma intenção não realizada. Abre-se espaço, neste sentido, para a ação centrada na ANA e no CNRH como espaços para o exercício do poder pelo aparato governamental da União e de setores estratégicos como o energético e a agricultura por diversos meios. A racionalidade construída pelos formuladores e assentada nos princípios da descentralização e da democratização dos espaços decisórios é contraposta pelos interesses centrados no Estado, como prática historicamente construída e também dos interesses privados que se estruturam nos espaços decisórios do SINGREH.

As soluções apresentadas por meio dos instrumentos de política prescritos e as regras da sua utilização resultaram da definição dos problemas e dos objetivos da política, mediados pelos atores que participam da implementação em contexto de constrangimentos institucionais de políticas pretéritas e da organização de interesses ao redor do novo arranjo estrutural para a gestão das águas. Mais uma vez o interesse confronta a ideia para limitar o alcance da inovação na política e impor traços conservadores à ação pública.

#### 5.4. **Interpretações sobre o discurso da intersetorialidade**

Ao longo do trabalho procurou-se decifrar aspectos históricos e conceituais a respeito da retórica da integração disseminada nos normativos das políticas de saneamento e de recursos hídricos. Mais do que uma análise dos elementos retóricos e de sua dinâmica histórica, procurou-se avaliar como a imagem é percebida por atores relevantes nas políticas, tanto na academia quanto nos espaços governamentais. O esforço de interpretação a partir de múltiplas perspectivas de ambos os setores foi usado para compor um quadro com diferentes interpretações, sem a pretensão de reduzi-los ou unificá-los em juízos de valores coletivos.

A ideia da intersetorialidade como um dos referenciais dos normativos recentes, expressa uma racionalidade que é interpretada pelos especialistas à luz de seus valores e do conhecimento da natureza dos problemas, das organizações estabelecidas para resolvê-los, dos atores relevantes, dos recursos disponíveis, de suas percepções sobre as trajetórias das políticas e, por que não, de seus próprios interesses.

Trata-se de uma racionalidade que, legitimamente promulgada nos marcos normativos dos setores, permeia um esforço discursivo de atores que visam sua efetivação como elemento relevante das respectivas políticas públicas. Trata-se de uma ideia que conduz a arranjos específicos das políticas, denominada por alguns autores como *policy image* ou imagem da política (BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2006). Quando uma imagem da política é amplamente aceita como portadora de conexões razoáveis e aceitáveis entre problemas e soluções pode ser instrumentalizada para mobilização governamental com vistas à sua implementação. Este item aborda as principais manifestações dos especialistas consultados, em grandes linhas argumentativas.

Um discurso minoritário, mas relevante dentre os entrevistados, refuta a retórica da intersetorialidade com base na interpretação de que o setor saneamento é usuário de recursos hídricos e, como tal, deve ser tratado como os outros nas instâncias multissetoriais (RG6; SG2; SG3). Este discurso vem acompanhado da perspectiva de que a ação regulatória do SINGREH deve ser instrumentalizada para estabelecer o cumprimento dos normativos legais referentes ao uso da água pelo setor saneamento. O reforço dos instrumentos da política de recursos hídricos e sua aplicação a questões do saneamento no âmbito de suas competências seria a melhor contribuição disponível do SINGREH para o reforço da política do saneamento. Neste aspecto,

a regulação seria o eixo fundamental de ação do SINGREH e o padrão relacional das políticas não superaria o padrão de *cooperação*, em que predomina o diálogo e a informação intersetorial com a finalidade de aperfeiçoar respectivas políticas.

Outro discurso também minoritário, mas portador de forte simbologia refere-se às assimetrias entre os setores saneamento e recursos hídricos. E atribui a política de recursos hídricos ao domínio econômico, do “setor produtivo”, diferentemente da política de saneamento, algo essencial, direito da cidadania (SA5). O caráter de mediador da alocação de água e dos interesses de setores produtivos no território seria a marca da ação do sistema de recursos hídricos (SG6) e, neste sentido, encerraria uma disparidade bastante significativa em relação ao saneamento, o que representaria dificuldades para maiores deslocamentos no sentido da integração.

Uma perspectiva discursiva também expressa diz respeito ao uso de instrumentos da PNRH como elementos para integração (SA2; SA4; SG3; RG5; RG2). O discurso reconhece a incapacidade do setor saneamento de resolver de modo unilateral problemas que poderiam ser atacados por instrumentos disponíveis na política de recursos hídricos. A sistematização proposta por Briassoulis (2004) estabelece padrões de relacionamento possíveis para a ação intersetorial quando há compatibilidade entre metas e objetivos de uma política e instrumentos de outra, havendo espaço também para a combinação de instrumentos disponíveis em ambas as políticas (SA4; SG1; SG2; RG4; RG6).

Objetivos como universalização do acesso, provisão de serviços ambiental e sanitariamente adequados, promoção da salubridade ambiental e promoção do uso moderado da água poderiam se combinar com os instrumentos disponíveis na política de recursos hídricos, numa ampla gama de possibilidades. Uma bastante explorada pelos formuladores da política de recursos hídricos e pelos entrevistados reúne objetivos relacionados ao serviço de tratamento de esgotos sanitários por meio de financiamento decorrente da cobrança pelo uso da água. A promoção da salubridade ambiental é conceitualmente compatível com o instrumento do enquadramento, por exemplo. Uma combinação bastante óbvia e prevista inclusive em lei é entre os instrumentos de planejamento disponíveis nas duas políticas, assim como os instrumentos de regulação podem se combinar para estabelecerem condicionantes que atendam simultaneamente às metas e objetivos das políticas.

Foi ainda mencionada pelos entrevistados a necessidade de ação integrada de atores centrais na gestão das políticas no âmbito federal, a Agência Nacional de Águas e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental nomeadamente. É parte relevante do processo político que envolve tratar falhas setoriais com a resposta da ação intersetorial o adequado envolvimento de atores das partes envolvidas. A mera combinação de instrumentos integrativos como solução técnica não dispensaria o encorajamento, a facilitação e a ação conjunta de atores das políticas e de atores nas esferas centrais da administração (BRIASSOULIS, 2004). Importante lembrar que é atribuição da SNSA a “articulação com as instituições e órgãos que atuam ou se relacionam com o saneamento ambiental”<sup>192</sup> e que a ANA tem a prerrogativa de atuar de acordo com “fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos em articulação com órgãos e entidades públicas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, segundo a Lei 9.984 de 2000.

Na discussão que envolveu o tema propósitos comuns das políticas, os aspectos qualitativos e quantitativos dos mananciais de abastecimento hegemonzaram os discursos. O saneamento, ao tempo em que usa os cursos d’água como manancial tem sido reconhecido como a principal fonte de poluição destes. O problema da escassez, diante dos cenários de crise hídrica que assolaram o país nos últimos anos, também ganha magnitude e abre espaço para ações intersetoriais. O uso da água é explorado por entrevistados, a partir da perspectiva de que o abastecimento humano se configura do ponto de vista legal em uso prioritário (SG4; RA4; RG5) em caso de escassez, chamando para si a centralidade nos procedimentos alocativos. A poluição é apontada como problema persistente, falha setorial e até como falha transetorial, dada a incapacidade também do SINGREH de equacioná-la. É bastante evidente, nos depoimentos, a frustração de expectativas com o instrumento da cobrança e o papel de protagonismo que se imaginava para o SINGREH em relação ao tratamento de esgotos e despoluição de mananciais. Faltariam ao Sistema meios para agir além de suas fronteiras, para avançar “além do seu quintal” (RA1).

Se na componente descentralizada do Sistema se verifica a frustração, na componente central chama atenção iniciativas caracterizáveis como unilaterais, resguardadas pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos. Ações na interface das políticas têm sido conduzidas pela ANA, como o

---

<sup>192</sup> Decreto nº 4.665, de abril de 2003.

Atlas de Despoluição de Bacias Hidrográficas, estudos de Bacias Críticas, o Plano Nacional de Segurança Hídrica e o PRODES. O Atlas Brasil, com diagnóstico e propostas para os sistemas de abastecimento de água para os municípios brasileiros também seguiu este padrão. Já o Programa INTERÁGUAS, voltado para regiões menos desenvolvidas do País, envolve o Ministério das Cidades.

Quando a discussão se desloca para o tema das complementaridades e interdependências, a visão dominante é de que, além de existirem, são abundantes e justificariam a criação de espaços institucionais orientados para a ação intersetorial. De modo enfático, porém minoritário, alguns entrevistados rechaçam a ideia de criação de espaços bilaterais, entendendo que as questões devam ser tratadas do ponto de vista normativo e regulatório na arena da PNRH.

Os entrevistados, ao serem questionados sobre o conhecimento de experiências brasileiras de atuação conjunta no âmbito das políticas na esfera federal, discorreram sobre ações conduzidas nas fronteiras das políticas e demonstraram que não há, nem conhecimento sobre casos relevantes percebidos como prática intersetorial, nem um domínio temático de caráter empírico sobre o tema. O exemplo mais citado de ação conjunta foi o processo de elaboração do Plansab, ainda assim, há indicativos de uma participação conflitiva e sem qualquer protagonismo por parte de órgãos do SINGREH. PRODES e Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água também foram citados como experiências de ação conjunta, muito embora ressalvas sobre a unilateralidade das ações e eventuais desgastes junto ao setor saneamento tenham sido registradas. Iniciativas no âmbito dos comitês de bacia também foram citadas, algumas valorizando o espaço coletivo e multissetorial para tratar questões de mútuo interesse, outras de financiamento de intervenções. Foi citada ainda, ação articulada de atores do SINGREH e do setor saneamento para a elaboração do marco legal do saneamento, a LNSB.

Quando provocados sobre percepções a respeito de experiências internacionais de integração das políticas em análise, os entrevistados demonstraram diferentes níveis de conhecimento. O desconhecimento de qualquer experiência internacional relevante de integração entre as políticas avaliadas foi assumido por cerca de metade dos entrevistados, o que indica possível desinteresse sobre o tema. É perceptível, ainda, certa assimetria em relação aos grupos entrevistados, indicando um maior conhecimento do grupo de recursos hídricos em relação ao grupo de saneamento. A baixa dedicação intelectual ao tema indica que a temática da integração

destas políticas, embora tenha assumido papel relevante na retórica normativa não ocupa correspondente espaço na agenda acadêmica ou governamental, a considerar certa representatividade dos grupos entrevistados.

### **5.5. Algumas considerações sobre o uso dos argumentos institucionalistas**

O uso da dependência da trajetória como elemento explicativo para as limitações experimentadas pelos movimentos de reformas nas políticas mostrou-se útil para ajudar a explicitar os mecanismos por meio dos quais atores e interesses se organizaram para estabilizar as trajetórias e consolidar práticas e para constranger as inovações institucionais. A adoção acrítica dos seus argumentos pode, no entanto, levar a esforços explicativos enviesados e determinísticos, uma vez que a existência de processos com trajetórias dependentes tendem a possibilitar apenas inovações limitadas e de caráter incremental. Por outro lado, processos de mudança revolucionários seriam melhor caracterizáveis por meio de argumentos da teoria do “Equilíbrio Pontuado”, *Punctuated-Equilibrium Theory* (CAMPBELL, 2004), desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) que, em suma, usa a noção de que os processos de política pública são marcados por períodos de estabilidade e equilíbrio que são rompidos (pontuados) por períodos de mudança, geralmente oriundos de rupturas no cenário político.

A noção de que as reformas, especialmente a levada a cabo na política de saneamento estariam limitadas e constrangidas por forças endógenas ao setor de saneamento encontra parcial confirmação nas entrevistas. Resta claro que atores e interesses historicamente estruturados ao redor da política de saneamento impõem elevados custos políticos de transição para novas alternativas que impliquem em ruptura da institucionalidade vigente. Contribuem assim para a consolidação de sua trajetória. Entretanto, considerar que o caráter gradual e incremental da reforma no setor se deve exclusivamente às forças endógenas poderia se constituir em um grave erro interpretativo. O desenvolver do trabalho trouxe alguns elementos novos à análise dos processos de reforma, especialmente aqueles externos ao setor. O caráter conciliador e as contradições internas dos governos Lula e Dilma impuseram padrões de inovação limitada nas políticas públicas implementadas, especialmente aquelas relativas às políticas urbanas. Não representaram rupturas claras e significativas com a dinâmica política dominante, sendo caracterizáveis como governos empreendedores de reformas limitadas, ou condutores de um

reformismo fraco (SINGER, 2012). No jargão institucionalista, não se pode considerar a emergência do governo Lula uma “conjuntura crítica” que pudesse ensejar, ao menos para a política de saneamento, rupturas institucionais significativas.

Não foram verificados choques externos à política que pudessem perturbar o equilíbrio institucional do setor. Ao contrário, alguns movimentos governamentais intervenientes na política setorial, como o financiamento de intervenções infraestruturais a partir de uma lógica descolada de princípios estabelecidos nos normativos da reforma, como o verificado no Programa de Aceleração do Crescimento, não representaram ameaça ao caráter conservador da política e explicitaram a ausência de ação coordenada entre o ministério setorial e o núcleo governamental. O próprio PLANSAB reconhece que, apesar dos avanços da reforma representados pela instituição do Ministério das Cidades e do ConCidades, o arranjo institucional da União para lidar com a política de saneamento continua a carecer de organicidade e coordenação, assumindo um caráter fragmentário. Completa o quadro de constrangimentos externos ao setor, alguns dos fundamentos ainda estabelecidos na ditadura militar, de modo similar ao adotado também em outras políticas setoriais, notadamente a regressividade dos mecanismos perenes de financiamento e o reduzido caráter redistributivo da política (FAGNANI, 1997).

O argumento da dependência da trajetória foi útil para demonstrar os meios pelos quais a institucionalização de práticas no âmbito da política de saneamento estabeleceu constrangimentos à inovação a partir de uma perspectiva histórica. Explicita a visão de que a reforma, que se originou de uma abordagem racionalmente orientada, se chocou com uma forte institucionalidade que demandaria grande esforço de transição. Os custos seriam aumentados por se tratar de uma política em que a construção de novas capacidades institucionais demandaria alterações expressivas em instituições em torno das quais atores relevantes no cenário político se aglutinam.

O aumento do custo de transição desta trajetória da política para uma outra é bem explicada pelo argumento institucionalista, ao qual deve se adicionar as razões de outras naturezas que condicionam o tema saneamento como secundário na agenda política nacional. A ampliação da análise para esta seara não foi objeto deste estudo e certamente demandaria outras teorias da ciência política relativas ao estabelecimento de agenda, mas poderia contribuir para uma

interpretação mais completa do quadro. Se a reforma da política de saneamento resultou de certa inflexão política nacional e da incorporação de atores historicamente excluídos dos processos decisórios nacionais do setor, a inovação foi limitada por um conjunto de legados de políticas prévias que determinaram continuidades significativas. Mudanças no contexto político possibilitaram que os novos atores pudessem atuar como empreendedores de uma proposta inovadora, assentada em uma racionalidade integradora, promulgada como referência normativa na arena setorial, sem que, até o momento, este movimento conseguisse alterar a agenda hegemônica e conservadora no plano governamental.

A percepção construída no decorrer deste trabalho de que não se processaram rupturas radicais no campo político e de que as mudanças se processaram de modo limitado, gradual e incremental, nos remete a um sentimento de que a opção teórica pelo institucionalismo histórico com o uso do conceito de dependência da trajetória tenha sido adequado. Bastante aderente à formulação de Campbell:

Se temos uma abordagem mais indutiva para construção teórica e testemunhamos um episódio de *equilíbrio pontuado* e mudança revolucionária, então nossa explicação teórica sobre o que a causou pode ser muito diferente do que se testemunhamos um período de mudança evolucionária e incremental. Assumindo que a mudança segue um padrão de *equilíbrio pontuado* somos compelidos a procurar por eventos principais e processos de ruptura que dispararam a mudança. Assumindo que a mudança segue um padrão evolucionário somos compelidos a procurar por eventos menores e processos de dependência de trajetória (CAMPBELL, 2004, p.31-32).

Também a política de recursos hídricos se enquadra em um padrão de inovação institucional que, embora tenha logrado êxito em estabelecer uma organização nova e sistêmica, enfrenta limites e constrangimentos interpretáveis como legados de políticas prévias. Nesta política, porém, os limites podem ser atribuídos também à atuação de atores que se estruturaram ao redor dela, após a reforma, a partir dos recursos e incentivos por ela estabelecidos. Aí também, para caracterizar a combinação de constrangimentos institucionais de políticas pretéritas e a organização de interesses ao redor do novo arranjo estrutural para a gestão das águas os argumentos do institucionalismo histórico são aderentes. E aqui também é conveniente ressaltar as limitações da teoria para tratar de fatores intervenientes exógenos como o isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983) e influências estruturantes de caráter transnacional características da década de 1990.

Nos processos históricos analisados a concepção institucionalista que enfatiza o Estado como ator racionalmente organizado a perseguir objetivos sociais com alto grau de autonomia é colocada em xeque. A atuação de grupos de interesse anichados em diferentes organizações no interior do Governo Federal, conforme narrativa dos entrevistados, explicita também percepções segundo as quais o Estado pode ser encarado como uma arena na qual grupos de interesse agem de modo a conformar políticas públicas, e onde os interesses econômicos são fortemente determinantes para a ação política. Neste sentido, um balanceamento entre instituições e agência se mostra indispensável para explicar os processos de reforma analisados.

Em verdade, as narrativas construídas sobre os processos políticos que guiaram as reformas nas políticas acenam para uma complexidade característica de fenômenos multicausais que certamente exclui a figura do Estado como um ator autônomo, racional e monolítico. Os conflitos no interior do aparato governamental no âmbito da política de saneamento e a atuação de grupos de especialistas e a disputa de poder por parcelas das burocracias estatais no estabelecimento da política de recursos hídricos contribuem para reforçar esta percepção.

## CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 6.1. *Conclusões*

Este desafio acadêmico se desenvolveu com a pretensão de compreender as formas com que a intersectorialidade entre as políticas públicas brasileiras de saneamento e de recursos hídricos ocorrem e como são tratadas no âmbito das respectivas políticas, em um contexto de reformas inconclusas e de alcance limitado. Para tal intento e, numa perspectiva de abordagem abrangente, mostrou-se necessário um rastreamento das trajetórias das últimas políticas, a descrição dos principais elementos dos processos de reforma das políticas de saneamento e de recursos hídricos, a análise da emergente retórica sobre integração em seus normativos recentes e das narrativas construídas por especialistas, com foco nos conceitos da ação intersectorial e dependência da trajetória.

A partir da análise da literatura e de documentos sobre o tema foi proposta, para efeitos analíticos deste trabalho, a definição de intersectorialidade como *ação conjunta entre setores complementares ou interdependentes com o objetivo de melhorar os resultados de políticas públicas nas dimensões da eficiência, da eficácia e da sustentabilidade, por meio da combinação de saberes, recursos e competências.*

Em decorrência da explicitação dos elementos conceituais relacionados à ação intersectorial e, considerada a literatura a respeito da integração de políticas, foram explorados nos campos das políticas de saneamento e de recursos hídricos aspectos como complementaridades e interdependências, falhas setoriais, recursos e competências disponíveis para a melhoria das políticas, assim como padrões de relacionamento entre as políticas.

Aspectos históricos e contextuais se incorporaram em uma análise de caráter longitudinal como forma de construir uma abordagem abrangente e integradora que se desenvolveu com a caracterização do contexto em que se desenvolveram as reformas e dos principais elementos das políticas e dos setores de saneamento e de recursos hídricos, nas dimensões estruturais, econômicas e de efetividade, levados a cabo no Capítulo 2.

Assimetrias estruturais e organizacionais foram explicitadas com base no uso de matrizes institucionais nas quais os principais órgãos e funções dos diversos componentes dos setores

no campo estatal foram descritos. A explicitação de aspectos econômicos relacionados às políticas se fez necessária como importante elemento a determinar capacidades e interesses no âmbito dos setores. Neste sentido, se caracterizou a insuficiência de recursos oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos<sup>193</sup> como elemento de financiamento de ações estruturais no setor saneamento. Do mesmo modo, um rápido panorama sobre indicadores de eficácia das políticas se mostrou relevante, dado que o tema central da tese trata da superação de falhas ou deficiências no âmbito das políticas setoriais. A fim de conformar um quadro mais abrangente sobre o papel do Estado nas políticas, o capítulo também abordou este que é objeto de disputas apaixonadas ao longo da história e que tem relevantes repercussões sobre a sociedade e a cidadania. Questão nevrálgica nas propostas de reforma das políticas.

O capítulo 2 se estabelece na tese como domínio da informação sobre a análise, do documental sobre a literatura e da literatura sobre o cognitivo, embora haja elementos de todas estas dimensões de modo combinado. Foi elaborado no sentido de subsidiar o leitor para a leitura crítica dos capítulos seguintes com a explicitação de elementos estruturais, de contexto e da história das políticas e dos setores.

O capítulo 3 foi o espaço para analisar as origens, os principais elementos conceituais e o modo como a retórica sobre integração permeou os elementos normativos mais recentes das políticas de saneamento e de recursos hídricos. Mostra que foi construída no campo das políticas de saneamento, de recursos hídricos e de saúde uma ácida crítica à setorialidade e ao insulamento disciplinar da gestão de políticas, características que limitariam a capacidade governamental de responder de modo eficiente, eficaz e sustentável a complexos problemas de políticas públicas. Algumas das principais críticas foram estruturadas nos movimentos de planejamento e de formulação de políticas recentes, notadamente o Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006), o Plano Nacional de Saneamento Básico (2013) e as discussões sobre a Política Nacional de Saúde Ambiental (2009).

O conceito de intersectorialidade, dentre outros elementos discursivos sistêmicos e totalizantes, compõe um dos eixos do movimento de Promoção da Saúde, que ganhou relevo a partir da

---

<sup>193</sup> Os recursos auferidos com este instrumento, somados aos valores destinados pela CFURH à implementação do SINGREH até o ano de 2014 são da ordem de R\$ 3,179 bilhões.

década de 1970 e que se pautou por uma concepção holística de saúde que considera a multicausalidade do processo saúde-doença na prescrição de políticas e programas.

A ação intersetorial é indicada para casos em que um setor, mesmo aplicando as competências e recursos próprios, não tem sucesso em resolver satisfatoriamente um determinado problema, caracterizado como *falha setorial*, que frequentemente aparece para questões complexas da sociedade. A delimitação artificial dos espaços de ação pelo aparato administrativo, decorrente da departamentalização do Estado moderno, restringe a sua capacidade de solucionar problemas abrangentes de modo setorial, levando gestores e formuladores a avaliarem instrumentos e capacidades distribuídos por políticas contíguas.

Ao final do capítulo uma avaliação de elementos das políticas conforme proposta de Briassoulis (2004), indica que não haveria, incompatibilidades evidentes que pudessem comprometer possibilidades de estabelecimento de ações intersetoriais de modo a superar falhas setoriais específicas nas duas políticas.

O trabalho continua com o capítulo 4, que buscou explicitar as principais linhas argumentativas dos entrevistados a respeito da ação intersetorial na fronteira das políticas de saneamento e de recursos hídricos. Abordou os principais elementos de institucionalização das políticas em um contexto, via de regra conflitivo, tendo o Estado como espaço de ação privilegiado dos atores. Continua pela avaliação de como a retórica sobre integração é percebida pelos entrevistados e sobre quais são os principais elementos discursivos sobre o tema. Este capítulo se coloca como domínio dos aspectos cognitivos e interpretativos sobre o documental e o literário.

No capítulo seguinte se construiu uma discussão que abrange os aspectos mais relevantes da tese, inclusive e, principalmente, a respeito das diversas interpretações dos entrevistados a respeito da retórica sobre integração, dos contextos e das dinâmicas políticas envolvidas nas reformas das políticas em análise. Destes capítulos emergem as seguintes percepções para a política de saneamento:

- o contexto que marca a elaboração da LNSB é fortemente marcado por um Governo cindido entre atores e grupos anichados no Ministério das Cidades e no núcleo governamental. Agiam sob racionalidades conflitantes a respeito do papel a ser exercido pelo Estado nos serviços de saneamento;

- à falta de unidade no âmbito governamental se somou uma incapacidade política de conduzir no legislativo uma reforma racionalista, tendo sido privilegiados os elementos políticos da decisão e aceitos, sem maiores cerimônias, os constrangimentos impostos pela conjuntura pouco favorável e pela resistência de atores conservadores;
- a estratégia de conciliação e de incrementalismo que dominava o primeiro Governo Lula também se manifestou na reforma da política de saneamento, estabelecida sem profundas rupturas com políticas prévias;
- atores antes relevantes no delineamento das políticas de saneamento, como o Banco Mundial e o FMI perdem relevância no âmbito federal, abrindo espaço para o aumento do financiamento por meio do PAC, segundo uma lógica de geração de emprego e renda pelo financiamento estatal. As ações de financiamento no âmbito do PAC não usaram condicionalidades no sentido da inovação institucional, reduzindo o poder de indução do Governo Federal;
- o ator percebido como dominante no setor ainda seria o conjunto das companhias estaduais e organizações institucionalmente ligadas a elas. Corporações de trabalhadores, políticos dos executivos estaduais, fornecedores e corporações técnicas, além dos grupos acionistas nas empresas de capital aberto. Permanece como força central no equilíbrio político-institucional setorial forjado no período militar.

Considerando as manifestações dos entrevistados, o financiamento eleitoral e corrupção compõem efeitos de recursos e incentivos em grupos de interesse diretamente ligados ao componente político da prestação dos serviços. A valoração eleitoral do serviço se constitui em efeito interpretativo da política a produzir efeitos de retroalimentação para seus executores.

As corporações de servidores, que se valem de nichos de organização no âmbito das estruturas estatais, seriam afetadas por efeitos de recursos e incentivos. Acesso a instrumentos de implementação da política e financiamentos a seus associados, por meio de salários e garantias trabalhistas diferenciados da realidade mercadológica, produziram nestes grupos efeitos de retroalimentação.

As convicções formadas neste trabalho nos permitem concluir pela razoabilidade dos argumentos institucionalistas adotados pelo PLANSAB, com o uso do termo *dependência da trajetória* para caracterizar a continuidade de elementos essenciais de políticas passadas na atualidade e a atuação de grupos de interesse bem estruturados que contribuem para a estabilização da política. O reformismo fraco que caracterizou a reforma institucional do setor nos governos Lula e Dilma não foi capaz de romper com a institucionalidade estabelecida pelo PLANASA, uma vez que este moldou o campo político e estruturou em torno de si grupos de

interesses que se beneficiam de mecanismos de retroalimentação e que reforçam o padrão particular e conservador da política de saneamento.

A reforma conduzida na política de recursos hídricos nos governos Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, obedeceu à racionalidade gerencialista, coerente com o contexto de expansão do liberalismo e de reforma do Estado. Processou-se sob forte inspiração do modelo francês de gestão de recursos hídricos, orientado pela quebra da hegemonia do setor elétrico na regulação do uso da água, pela perspectiva do uso múltiplo e para assumir um papel de protagonismo no setor saneamento.

Um movimento contraditório da reforma se verificou na componente da descentralização que incorporaria novos atores e instituições para a gestão no nível da bacia hidrográfica de modo a retirar do Estado e de suas burocracias o controle absoluto sobre o recurso hídrico. Este conteúdo descentralizador da Lei das Águas, que representava rupturas profundas com o modelo estadocêntrico do Código de Águas, foi contraposto pela instituição da ANA, no ano 2000, não como órgão da administração direta, mas como órgão central de implementação do SINGREH em par com o CNRH, órgão máximo do Sistema, composto majoritariamente pelo Governo Federal.

Da análise deste processo de reforma emergiram algumas percepções:

- a inovação institucional contemplou a implementação de um aparato institucional de caráter sistêmico com o deslocamento da regulação do uso da água do Ministério de Minas e Energia para Ministério do Meio Ambiente e a estruturação de comitês e agências em bacias emblemáticas no país;
- o SINGREH se estruturou com a perspectiva de exercer papel central no financiamento de ações de saneamento de modo descentralizado e a partir das bacias hidrográficas;
- a ANA nasce sob forte influência de organismos multilaterais como o Banco Mundial e responde também, à perspectiva de protagonismo em relação a saneamento;
- o intuito de descentralização da PNRH se viu refreado pela constituição da ANA, pela ascendência governamental sobre o CNRH e pela inefetividade de instrumentos da política, como os planos de recursos hídricos, cobrança e enquadramento;
- os comitês tem demonstrado grande interesse no tema saneamento, expresso nos planos de recursos hídricos, sem que haja correspondência nas fontes de financiamento e;
- uma continuidade importante no âmbito da gestão de recursos hídricos, diz respeito à grande influência do setor elétrico em suas decisões. Os modos como isso se processa

são por meio da sua atuação nas instâncias participativas do Sistema e de influxos políticos com origem nas estruturas centrais do governo.

Rupturas significativas do ponto de vista da estrutura da gestão foram introduzidas com a reforma da regulação do uso da água. A reforma conseguiu romper com o modo de organização administrativa do aparelho do Estado para lidar com a gestão da água, embora apresente importantes continuidades. Os resultados da reforma são ambíguos em diversos sentidos, mas a inovação no sentido da descentralização foi limitada pela pequena capacidade de gestão dos comitês e pela ação do campo governamental no SINGREH.

Sob uma perspectiva mais geral, as políticas em análise se estruturaram em modelos bastante assimétricos. A confusa organicidade historicamente estabelecida para implementação da política de saneamento contrasta com uma institucionalidade de arquitetura sistêmica para implementar a política de recursos hídricos. Por outro lado, se a gestão é mais organizada e sistêmica na política de recursos hídricos, faltam-lhe recursos para implementação de ações estruturais, em contraste com a política de saneamento, que recentemente dispôs de abundante financiamento na vigência do Programa de Aceleração do Crescimento, mas se ressentiu da falta de organicidade. Esta assimetria organizacional pode representar espaços para novas incursões do SINGREH, em especial da ANA, com programas, diagnósticos, projetos e ações que transcendam os limites destas políticas ou para iniciativas voltadas para ações intersetoriais que possam combinar as potencialidades características das políticas.

O sistema de governança construído para a política de recursos hídricos tem como pressuposto a representação multissetorial nos dois níveis de instâncias colegiadas, comitês e conselhos. Nos comitês, encontra-se em condições favoráveis para exercício do poder a representação dos usuários e, no âmbito do CNRH, o privilégio cabe ao Governo Federal. A representação multissetorial é arranjada por setores econômicos, no caso dos comitês, e político-administrativos no caso do CNRH. Trata-se de um arranjo em que predomina a lógica multissetorial, mas que também pressupõe a implementação de suas ações de modo articulado com os planejamentos dos setores usuários, o que abre espaço para abordagens bilaterais no sentido da ação intersetorial. Nesta perspectiva é razoável uma interpretação no sentido de que:

- a compatibilização de planejamentos de ações se constitui em campo bastante amplo para a adoção da intersetorialidade como referencial;

- coerente com o diagnóstico do PNRH e com as narrativas dos entrevistados de que deficiências no campo do saneamento se constituem em principal problema para a poluição hídrica e de que o abastecimento humano tem caráter prioritário, um esforço do SINGREH no sentido de ação bilateral seria plenamente justificável<sup>194</sup>;
- ações da ANA, constantes do Plano Nacional de Recursos Hídricos como o PRODES, o Atlas de Despoluição de Bacias Hidrográficas e o Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água são exemplos de atuação do SINGREH, interpretáveis como iniciativas unilaterais;
- a proposta da Sala de Coordenação e Acompanhamento da PFSB, encerra um caráter multissetorial com a função de “integrar” políticas correlatas, inclusive a de recursos hídricos. A constituição do espaço, ainda não implementado, já se constituiria em um ganho incremental da Política na direção do discurso holístico do PLANSAB;
- ao tempo em que o setor saneamento produz uma peça de planejamento tão pródiga em ações, reconhece limitações e a precariedade do aparato federal para lidar com a implementação da política;
- a retórica de integração de políticas no PLANSAB não avança conceitual ou metodologicamente, perdendo força como imagem da política, ou ideia forte que determine caminhos para a ação.

O movimento retórico estabelecido pelo PLANSAB institui uma *imagem* da política que, embora não tenha passado por uma racionalização mais detalhada, estabelece elementos discursivos que encontram abrigo na institucionalidade firmada no âmbito da política de recursos hídricos. Ao apontar para a precária organização do aparato governamental da União e para a necessidade de estabelecimento de novos espaços institucionais para levar a cabo a ideia, o Plano busca um avanço incremental na política.

A retórica sobre integração pela ação intersetorial, originada em um movimento transnacional de difusão ideológica e inspirada nas políticas de Promoção de Saúde, encerra também uma grande complexidade para se operacionalizar, por tratar questões complexas de modo abrangente e inovador na prática governamental. Além das dificuldades inerentes à implementação da abordagem proposta, os legados de políticas prévias constituem um campo político e institucional adverso a inovações. As forças conservadoras estruturadas em torno das políticas anteriores seriam portadoras de grande inércia institucional, ao tempo em que se revela um quadro de desorganização e incapacidades das denominadas forças de mudança.

---

<sup>194</sup> O reconhecimento já é explicitado em muitos planos de recursos hídricos das bacias e no PNRH.

Configura-se, nesta intrincada arena setorial do saneamento, um antagonismo entre ideias orientadas para a inovação institucional por um lado e uma institucionalidade estruturada de modo conservador por outro. A racionalidade técnica se confronta com o interesse estruturado de atores que se beneficiam de mecanismos de retroalimentação e contribuem para reforçar o caráter conservador da política.

A política de recursos hídricos também tem encontrado limites em sua implementação que podem, parcialmente, ser atribuídos a práticas e arranjos institucionalizados por políticas prévias e, parcialmente atribuídos a atores e interesses que se estruturaram em suas instâncias a partir dos recursos e incentivos por ela estabelecidos. A inovação institucional logrou êxito do ponto de vista do estabelecimento de um normativo complexo a respeito da regulação da água, mas tem se mostrado limitada no sentido de alcançar os objetivos estabelecidos pela política. As limitações organizacionais de comitês e agências e a inativação de instrumentos previstos nos normativos mas indisponíveis para a gestão tornam o impulso da descentralização pouco mais que uma intenção não realizada. Em outro sentido, a ação centrada na ANA e no CNRH como espaços para o exercício do poder pelo aparato governamental da União age em oposição à racionalidade construída pelos formuladores da Lei das Águas. Princípios de descentralização e democratização dos espaços decisórios são contrapostos pelos interesses centrados no Estado, como prática historicamente construída e também como resultado da ação dos interesses privados que se estruturam nos espaços decisórios do SINGREH, ambos de modo conservador.

As narrativas de especialistas foram utilizadas para conformar um quadro cognitivo e interpretativo acerca da retórica sobre integração que permeia os marcos normativos dos setores, sobre as reformas das políticas, suas dinâmicas e principais elementos promulgados. Neste sentido, pôde-se, de modo indutivo, depreender que:

- parcela minoritária dos entrevistados refuta a intersectorialidade. O argumento usado posiciona o setor saneamento como mais um usuário de recursos hídricos e, como tal, deveria ser tratado nas instâncias multissetoriais. Este discurso vem acompanhado da perspectiva de que a ação regulatória do SINGREH deve ser instrumentalizada para condicionar o setor saneamento;
- outro discurso também minoritário, mas portador de forte simbologia, refere-se à política de recursos hídricos como domínio do econômico, do “setor produtivo”, diferentemente da política de saneamento, algo essencial, direito da cidadania, o que representaria dificuldades para maiores deslocamentos no sentido da integração;

- o uso de instrumentos da PNRH como elementos para integração é apontado pelos entrevistados como a melhor contribuição disponível do SINGREH. A incapacidade do setor saneamento de resolver de modo unilateral seus problemas abriria espaço para o uso de instrumentos disponíveis na política de recursos hídricos. A combinação de instrumentos é também uma possibilidade bastante citada;
- a necessidade de ação integrada de atores centrais na gestão das políticas no âmbito federal, a Agência Nacional de Águas e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades foi citada nas entrevistas, tem previsão normativa e está em linha com a literatura especializada em integração de políticas;
- aspectos qualitativos e quantitativos dos mananciais de abastecimento hegemonizaram os discursos sobre interesses e espaços comuns de interação entre as políticas. O problema da escassez e da premissa do uso prioritário atribuiria ao setor saneamento a centralidade nos procedimentos alocativos. A poluição é apontada como problema persistente, falha setorial e intersetorial, dada a incapacidade também do SINGREH de equacioná-la até o momento;
- a visão dominante relativa às complementaridades e interdependências das políticas é de que além de existirem, são abundantes e justificariam a criação de espaços institucionais orientados para a ação intersetorial. De modo enfático, porém minoritário, alguns entrevistados rechaçam a ideia de criação de espaços bilaterais, entendendo que as questões devam ser tratadas do ponto de vista normativo e regulatório na arena da PNRH;
- os especialistas, ao serem questionados sobre o conhecimento de experiências de atuação conjunta no âmbito das políticas na esfera federal, demonstraram que não são percebidos casos relevantes de prática intersetorial, revelando pouco acúmulo empírico sobre o tema nos grupos consultados;
- o exemplo mais citado de ação conjunta foi o processo de elaboração do PLANSAB e, ainda assim, uma experiência desarmônica e sem protagonismo de atores da política de recursos hídricos. PRODES e Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água também foram citados como experiências de ação conjunta, muito embora ressalvas sobre a unilateralidade das ações e eventuais desgastes junto ao setor saneamento tenham sido registradas. Iniciativas no âmbito dos comitês de bacia também foram citadas, algumas valorizando o espaço coletivo e multissetorial para tratar questões de mútuo interesse, outras de financiamento de intervenções;
- os entrevistados demonstraram diferentes níveis de conhecimento quando provocados sobre experiências internacionais de integração das políticas em análise. O desconhecimento de qualquer experiência internacional relevante de integração entre as políticas avaliadas foi assumido por cerca de metade dos entrevistados, o que indica possível desinteresse sobre o tema. É perceptível, ainda, certa assimetria em relação aos grupos entrevistados, indicando um maior acúmulo no grupo de recursos hídricos em relação ao grupo de saneamento.

Uma avaliação mais global das entrevistas revela uma baixa aderência intelectual, limitado domínio conceitual e desconhecimento generalizado sobre experiências brasileiras e parcial conhecimento de experiências internacionais. Este quadro indica que a integração das políticas

de saneamento e de recursos hídricos não é uma preocupação disseminada nos grupos consultados, por conseguinte, enfrentaria grandes dificuldades para assumir centralidade nas agendas governamental e acadêmica.

Este trabalho acabou por produzir evidências que corroboram a hipótese geral de que os processos de reforma das políticas de saneamento e de recursos hídricos, muito embora estivessem impregnados de elementos retóricos inovadores na tradição política brasileira, sofrem constrangimentos institucionais que impõem continuidades importantes de políticas passadas. Os argumentos lógicos que estruturam os discursos construídos a favor da intersetorialidade, da integração multissetorial, do controle social e da gestão participativa e descentralizada e que inspiraram as reformas das políticas, encontraram uma forte institucionalidade oriunda de políticas passadas que restringiram suas possibilidades de implementação.

A hipótese 1, que posiciona as grandes assimetrias das políticas como dificultadoras do intuito da ação intersetorial é parcialmente refutada, tendo em vista que, as assimetrias historicamente construídas das políticas, que as distinguem quanto à natureza, origens, objetivos, estruturas, recursos e instrumentos, ao tempo em que constituem dificuldades para o intuito da ação intersetorial, representam também generosas possibilidades baseadas nas complementaridades.

A hipótese 2 é corroborada pelas evidências do trabalho, uma vez que as reformas levadas a cabo no âmbito das políticas em análise foram permeadas pelas retóricas da complexidade e da integração com múltiplas políticas setoriais: a de recursos hídricos impregnada com o discurso da multissetorialidade e a de saneamento com o discurso da intersetorialidade, ambas assentadas na perspectiva de avanços gerenciais.

A retórica da intersetorialidade é vista com reservas e ceticismo por alguns, embora seja majoritariamente aceita, enquanto que as dinâmicas das políticas são percebidas na perspectiva da inovação limitada pelos constrangimentos institucionais endógenos e também por condicionantes estruturais do país, corroborando parcialmente a hipótese 3.

## 6.2. **Recomendações**

Ao final deste trabalho, algumas das percepções consolidadas remetem a uma série de questões que remanescem por serem melhor esclarecidas na interface das políticas analisadas, ensejando novos temas para estudos que me atrevo a recomendar, na perspectiva da acumulação crítica do conhecimento.

O primeiro tema que apontaria diz respeito à implementação das políticas. Se as inovações normativas recentes limitam uma avaliação mais profunda da implementação da política de saneamento pós reforma, este argumento temporal não se aplica a avaliações mais estruturadas da política de recursos hídricos, especialmente sobre seus instrumentos mais relevantes como plano, cobrança, outorga e enquadramento e sobre suas limitações enquanto instrumentos de integração destas políticas.

Um desafio acadêmico complementar seria incorporar outras vozes àquelas que puderam se expressar no âmbito deste trabalho, notadamente os trabalhadores das companhias de saneamento e movimentos populares que atuam nas políticas em análise e em políticas correlatas, como as de saúde, habitação e meio ambiente. Podem trazer novas visões a partir de perspectivas distintas das que hegemonizam as decisões no setor e assim contribuir na exploração de falhas setoriais e possibilidades de integração das políticas.

A investigação acadêmica de iniciativas na área do saneamento implementadas no âmbito da política de recursos hídricos, por meio de Comitês e Agências de Água, e por órgãos do SINGREH como ANA e SRHU no âmbito do Plano Nacional de Recursos Hídricos pode contribuir para a discussão sobre a natureza destas interações nas fronteiras das políticas e seus resultados.

O acompanhamento da implementação da Sala de Coordenação e Acompanhamento da PFSB e das estratégias para execução da Política Federal de Saneamento Básico relativas ao SINGREH pode revelar o estágio de materialização das intenções integradoras manifestas no âmbito do PLANSAB.

Por fim, recomenda-se a investigação as capacidades do Estado<sup>195</sup>, notadamente da União, disponíveis para a implementação das políticas analisadas como modo de lançar luzes sobre as dificuldades inerentes à implementação de políticas tão ambiciosas em objetivos.

---

<sup>195</sup> Como permanece ainda mal resolvido o tema do financiamento das ações nas duas políticas, seria interessante que fossem estudadas as potencialidades e limitações dos modelos atuais, dados os grandes desafios representados pelos ambiciosos objetivos das políticas.

## Referências

- ABAR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. *Saneamento Básico: Regulação 2013*. Fortaleza: [s.n.], 2013.
- ABCON - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Panorama da participação privada no saneamento. Brasil, Edição 2015*. São Paulo: [s.n.], 2015.
- ABERS, R. ; KECK, M. E. *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York: Oxford University Press, 2013.
- ABICALIL, M. T. Investimentos em saneamento durante a transição: recuperação insuficiente, perspectivas incertas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Determinantes dos Investimentos na Transição da Economia Brasileira dos anos 90. Indústria, Mineração, Petróleo e Infra-Estrutura*. Brasília: CEPAL/IPEA, 1998.
- ABRASCO. I Conferência Nacional de Saúde Ambiental: *Caderno de Texto*. 2009, [S.l.]: FIOCRUZ, ENSP, 2009. p. 122.
- AEGEA. *Saneamento básico: O lucro entra pelo cano*. Disponível em: <[aegea.com.br/2013/04/08/saneamento-basico-o-lucro-entra-pelo-cano](http://aegea.com.br/2013/04/08/saneamento-basico-o-lucro-entra-pelo-cano)>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- AESBE. *Quem somos*. Disponível em: <[aesbe.org.br/conteudo/2](http://aesbe.org.br/conteudo/2)>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- AMPARO, P. P.; CALMON, K. M. N. *A Experiência Britânica de Privatização do Setor Saneamento*, nº 701. Rio de Janeiro: [s.n.], 2000.
- ANA - AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Panorama do Enquadramento dos Corpos d'Água do Brasil e Panorama da Qualidade das Águas Subterrâneas no Brasil: Cadernos de Recursos Hídricos 5*. Brasília: [s.n.], 2007.
- ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz? Cadernos de capacitação em recursos hídricos*. 1ª. ed. Brasília: [s.n.], 2011. v. 1.
- ANA - AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: 2013*. Brasília: [s.n.], 2013. p. 432
- ANA - AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos: Planos de Recursos Hídricos e Enquadramento dos Corpos de Água*. Brasília: [s.n.], 2013b.
- ANA - AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: 2014*. Brasília: [s.n.], 2014. p. 103
- ANA - AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Sobre a ANA*. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/Default.aspx>>. Acesso em: 20 jan. 2015a.
- ANA - AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos*. Disponível em: < <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaarrecadacao> >. Acesso em: 20 nov. 2015b.
- ANA - AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: 2015*. Brasília: [s.n.], 2015c. p. 88.

- ANDRADE, L. O. M. de. *A saúde e o dilema da intersectorialidade*. 2004. Universidade Estadual de Campinas, 2004.
- ANEEL - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Relatório de Encargos Setoriais*. Disponível em: <aneel.gov.br/area.cfm?idArea=527>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- ARISTÓTELES. *Retórica*. 2ª. ed. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2005. v. 68.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, p. 44–66, 1996.
- ASEAC - ASSOCIAÇÃO DOS EMPREGADOS DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO DA CEDAE. *Lula inclinado a adotar modelo proposto pelo ministro Palocci: Governo Federal defende concessões de 20 ou 30 anos ao setor privado*. *Jornal da ASEAC*. Setembro/outubro de 2003 Disponível em < [http://www.aseac.com.br/jorn49\\_5.htm](http://www.aseac.com.br/jorn49_5.htm) > Acesso em 26/02/2014.
- BACHTLER, J. Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*, 10 (44). pp. 54-58. (2010).
- BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A. V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3, p. 883-912, 1973.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.
- BARLACH, L.; LIMONGI-FRANÇA, A. C.; MALVEZZI, S. O conceito de resiliência aplicado ao trabalho nas organizações. *Interamerican Journal of Psychology*, v. 42, n. 1, p. 101–112, 2008.
- BARTEL, H.; BLONDZIK, K.; BRINKMANN, A; CLAUSSEN, U.; DAMAIN, H.P.; DOSCHER, K.; DUBBERT, W.; FRICKE, K.; GALANDER, C.; GRIMM, S.; HEINDEMEIER, J.; HILLIGES, F.; HIRSCH, S.; HOFFMAN, A.; HORNERMANN, A.; KABBE, C. *Water Resource Management in Germany - Part 1 Fundamentals*. 1a ed. Dessau-Roßlau Alemanha: Federal Environment Agency, 2010.
- BARTH, F. T. O modelo de gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo. In: THAME, A. C. DE M. (Org.). *Comitês de Bacias Hidrográficas: uma revolução conceitual*. [S.l: s.n.], 2002. p. 17–30.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; MORTENSEN, P. B. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. (Org.). *Theories of the Policy Process*. 2nd. ed. Boulder, USA: Westview Press, 2006. p. 59–104.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B.D. *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press, 1993
- BIBLIOTECA NACIONAL (a). *Acervo digital*. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/acervo-digital>>. Acesso em: 15 jan. 2014.
- BIELSCHOWSKY, R. *Investimento e reformas no Brasil. Indústria e infra-estrutura nos anos 1990*. Bielschowsky, Ricardo: Ipea/Cepal, 2002. p. 316
- BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *BNDES 50 Anos: Histórias Setoriais*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Aprovações do BNDES para saneamento crescem 118% e atingem R\$ 1,9 bi em 2014*. Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2015/saneamento/20150121\\_saneamento.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2015/saneamento/20150121_saneamento.html)>. Acesso em: 21 ago. 2015.

BOBBIO, N. Reformismo, Socialismo e Igualdade. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. Dezembro, n. 19, p. 12–25, 1987.

BOURDIEU, P.; EAGLETON, T. A doxa e a vida cotidiana: uma entrevista. In: ZIZEK, S. (Org.). *Um mapa da ideologia*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 265–278.

BRANCO, C. *Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975.

BRASIL. Decreto-Lei 1.285, de 18 de maio de 1939. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências, 1939. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1285-18-maio-1939-349181-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Decreto-Lei 2.281, de 5 de junho de 1940. Dispõe sobre a tributação das empresas de energia elétrica, e dá outras providências, 1940. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2281-5-junho-1940-412337-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Decreto nº 35.851, de 16 de julho de 1954. Regulamenta o art. 151, alínea “c”, do Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), 1954. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35851-16-julho-1954-325257-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Lei nº 4.904 de 17 de dezembro de 1965. Dispõe sobre a organização do Ministério das Minas e Energia, e dá outras providências, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4904.htm)>.

BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Diretrizes de governo. Programa Estratégico de Desenvolvimento*. 1ª. ed. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967a.

BRASIL. Decreto nº 61.581, de 20 de outubro de 1967. Regulamenta a transferência de concessão e autorização para o serviço de energia elétrica, 1967b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61581-20-outubro-1967-402928-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968. Aprova a estrutura básica do Ministério das Minas e Energia, 1968. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63951-31-dezembro-1968-405475-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Decreto-lei nº 689, de 18 de julho de 1969. Extingue o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, do Ministério das Minas e Energia, e dá outras providências, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0689.htm)>.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara 199 de 1993 de Autoria da Deputada Irma Passoni. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências, 1993. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/23256>>.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Org.). Brasília: [s.n.], 1995.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado, 266 de 1996 de autoria do Senador José Serra. Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre União, estados, Distrito Federal e municípios em matéria de serviços públicos de saneamento e dá outras providências, 1996. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1668>>.

BRASIL. Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>.

BRASIL. Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm)>.

BRASIL. Lei 9.984, de 17 de julho de 2000. 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, e dá outras providências, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>.

BRASIL. Lei 10.257, de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>.

BRASIL. Projeto de Lei 4.147 de 2001 de autoria do Poder Executivo. Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências, 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26401>>.

BRASIL. Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>.

BRASIL. Lei 10.847, de 15 de março de 2004. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências, 2004a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.847.htm)>.

BRASIL. Lei 10.848, de 15 de março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências, 2004b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm)>.

BRASIL. *Caderno setorial de recursos hídricos: Saneamento*. 1ª. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos - Ministério do Meio Ambiente, 2006b. p.69 Disponível em: <[mma.gov.br/estruturas/161/\\_publicacao/161\\_publicacao23022011031657.pdf](http://mma.gov.br/estruturas/161/_publicacao/161_publicacao23022011031657.pdf)>.

BRASIL. *Síntese Executiva do Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006a.

BRASIL. Decreto 6.101, de 26 de abril de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101.htm)>.

BRASIL. Lei 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, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>.

BRASIL. *Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil*. 1ª. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. *Plano Nacional de Recursos Hídricos: Programas de Articulação Intersetorial, Interinstitucional e Intra-institucional da Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil*. 1º. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, 2008. v. 2.

BRASIL. Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm)>.

BRASIL. Decreto 8.141, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8141.htm)>.

BRASIL. *Infraestrutura: PAC Saneamento recebe investimento de R\$ 45 bilhões até 2014*. Disponível em: <[brasil.gov.br/infraestrutura/2012/07/pac-saneamento-recebe-investimento-de-r-45-bilhoes-ate-2014](http://brasil.gov.br/infraestrutura/2012/07/pac-saneamento-recebe-investimento-de-r-45-bilhoes-ate-2014)>. Acesso em: 11 out. 2014a.

BRASIL. *Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, mais saúde com qualidade de vida e cidadania*. Brasília: Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014b. p. 220.

BRASIL. *Biografia da presidenta Dilma Rousseff*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/presidenta/biografia>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Decreto 4.665, de 3 de abril de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências, 2003b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665.htm)>.

BRIASSOULIS, H. Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How. 2004, [S.l: s.n.], 2004. p. 1–30.

BRITTO, A.L.N.P.; LIMA, S.C.R.B.; HELLER, L.; CORDEIRO, B.S. Da fragmentação à articulação: A Política Nacional de Saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.14, n.1, p65-83, 2012.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*. [S.l: s.n.], 2006.

CAMPBELL, J. L. *Institutional Change and Globalization*. 1ª. ed. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CAMPOS, G. W. DE S. Clínica e Saúde Coletiva compartilhadas: teoria Paidéia e reformulação ampliada do trabalho em saúde. In: CAMPOS, G. W. DE S. *et al.* (Org.). *Tratado de Saúde Coletiva*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Hucitec - Fiocruz, 2006. p. 41–80.

- CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. *Cadernos Adenauer*, n. 4, p. 57–76, 2011.
- CARNEIRO, R. *Estado, Mercado e desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro*. 2000. 400 f. Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.
- CARVALHO, S. R.; GASTALDO, D. Promoção à saúde e empoderamento: uma reflexão a partir das perspectivas crítico-social pós-estruturalista. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 13, p. 2029–2040, 2008.
- CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social e Sociedade*, v. out/dez, n. 112, p. 613–636, 2012.
- CASTRO, C. N. DE. *Gestão das águas: experiências internacional e brasileira*, nº 1744. Brasília: [s.n.], 2012.
- CASTRO, J. E. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 207, p. 93-112, 2007.
- CASTRO, J. E. Systemic conditions and public policy in the water and sanitation sector. *Water and sanitation services: Public policy and management*, p. 19-37, 2009.
- CAUBET, C. G. *A água, a lei, a política... E o meio ambiente?* 1ª. ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- CBH DOCE - COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE. *Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce Volume II*. . Governador Valadares: [s.n.], 2010. Disponível em: <[http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2014/10/PIRH\\_Doce\\_Volume\\_II2.pdf](http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2014/10/PIRH_Doce_Volume_II2.pdf)>.
- CBH DOCE - COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE. *PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTÃO SENDO DESENVOLVIDOS NA BACIA DO RIO MANHUAÇU*. Disponível em: <<http://www.cbhdoce.org.br/geral/planos-municipais-de-saneamento-basico-estao-sendo-desenvolvidos-na-bacia-do-rio-manhuacu/>>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- CBH DOCE - COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE. *Valores cobrados, arrecadados e repassados ANA e IGAM-2014*. Disponível em: <<http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Valores-Cobrados-Arrecadados-Repasados-ANA-e-IGAM-2014.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.
- CERQUEIRA, K. C. *A Economia Política do Desenvolvimentismo no Brasil: Dependência da Trajetória, Mudança Institucional e Capacidades Estatais*. 2015. 208 f. Universidade de Brasília, 2015.
- CICONELLO, A., MORONI, J.A. Direitos Humanos, Participação e Intersetorialidade nas Políticas Públicas. *Revista Governança Social - IGS*, Edição 8, Belo Horizonte, Abril a Julho de 2010.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *A indústria e o Brasil: Saneamento: desafios para expansão dos investimentos*. Brasília: [s.n.], 2011. p. 48
- CNS - CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *RESOLUÇÃO Nº 308 DE 08 DE MARÇO DE 2001*. Disponível em: <[www.conselho.saude.gov.br/resolucoes/2001/Reso308.doc](http://www.conselho.saude.gov.br/resolucoes/2001/Reso308.doc)>. Acesso em: 26 fev. 2016.
- COHN, G. Os donos do poder - Prefácio. In: FAORO, R. (Org.). *Os donos do poder, formação do patronato político brasileiro*. 5ª. ed. São Paulo: Editora Globo S.A., 2012.

COLLIER, D.; COLLIER, R. *Shaping the political arena*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COMPESA. *Compesa lança o maior projeto de saneamento do Brasil*. Disponível em: <[compesa.com.br/noticias/compesa-lanca-o-maior-projeto-de-saneamento-do-brasil](http://compesa.com.br/noticias/compesa-lanca-o-maior-projeto-de-saneamento-do-brasil)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

CONAGUA; OCDE; IMTA. *Financing water resources management in Mexico*. 1ª ed. Ciudad de México: Comisión Nacional del Agua; Organisation for Economic Co-operation and Development; Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2010.

CONCA, K. *Governing water: contentious transnational politics and global institution building*. Cambridge: MIT Press, 2006.

CORDEIRO, B. Desenvolvimento institucional: caderno temático nº 10. In: REZENDE, S.C. (Org.). *Cadernos temáticos. Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, v. 7. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. P.453-520.

COSTA, A. M. *Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil – 1996 / 2000 Avaliação da Política Nacional de Saneamento*. 2003. 248 f. Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, 2003.

COSTA, A. M. Saúde pública e saneamento: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional do Saneamento Básico. In: CORDEIRO, B. DE S. (Org.). *Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de Saneamento Básico*. 1ª. ed. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), 2009. p. 369–375.

COSTA, F. N. DA. *Capitalismo de Estado Neocorporativista em governos do PT*. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/capitalismo-de-estado-neocorporativista-em-governos-do-pt>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. DE. *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

DA SILVA, L. I. L. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo: [s.n.], 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>.

DA SILVA, L. I. L. Estou jogando minha história neste mandato - Entrevista. *Revista Veja Edição 1816*, p. 44–51, 20 ago. 2003.

DAHL, L. A. *Values as the Foundation for Sustainable Behaviour. 5th Annual Conference of the International Environment Forum*. Hluboka nad Vltavou: [s.n.], 2001.

DEFRA. *Future Water: the government's water strategy for England*. 1ª ed. Norwich: The Stationery Office - Department for Environment Food and Rural Affairs, 2008.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa UNICAMP*, n. 82, p. 32, 2009.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v. 48, p. 147–160, 1983.

DRUMMOND, J. A. O jardim dentro da máquina: breve história ambiental da floresta da Tijuca. *Estudos Históricos*, v. 1, n. 2, p. 278–294, 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2167>>.

- DUPONT, C. *Climate Policy Integration Into EU Energy Policy*. 2013. Faculteit Economische, Sociale en Politieke Wetenschappen en Solvay Business School, 2013.
- DYE, T. R. Policy analysis: the thinking man's response to demands for relevance. In: DYE, T. R. (Org.). *Understanding public policy*. 1st. ed. Englewood Cliffs: Prentice - Hall Inc., 1972. p. 1–37.
- ERBER, F.S. Desenvolvimento econômico: o recorte setorial. In: RIBEIRO, A. D. (Org.). *BNDES 50 Anos: Histórias Setoriais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 21. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_setorial/setorial14.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf)>.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 28-29, p. 107–157, 1993.
- US ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *EPA History*. Disponível em: <<https://www.epa.gov/aboutepa/epa-history>>. Acesso em: 5 maio 2016.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, n. 1989, p. 183–238, 1997.
- FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *Revista Ser Social*, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.
- FAGNANI, E. *O ataque às políticas sociais: crescimento e inclusão social*. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/>>. Acesso em: 6 jan. 2015.
- FARIA, S. A.; FARIA, R. C. DE. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 9, n. 3, 2004.
- FEATHERSTONE, J. P. Water resources coordination and planning at the federal level: The need for integration. *Journal of Contemporary Water Research and Education*, v. 104, n. 1, p. 12, 2011.
- FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *A Era Vargas: dos anos 20 a 1945*. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoAguaEnergia>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- FIORI, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n1, p.45, 1992.
- FLEURY, S. Do Welfare ao Warfare State, *Le Monde Diplomatique - Brasil*, Edição 67 - Fevereiro 2013 Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1347>>.
- FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 1ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FUNASA. *Ministério da Saúde - Fundação Nacional de Saúde: Competências*. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/conheca-a-funasa/competencia/>>. Acesso em: 21 dez. 2015.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 34a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 351
- GARCIA, R. *Sistemas Complejos: Conceptos, método e fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa, 2007. p. 200.
- GOLDMAN, M. How “Water for All!” policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks. *Geoforum*, v. 38, p. 786–800, 2007.

- GOLDSTONE, J. A. Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. *American Journal of Sociology*, v. 104, p. 829–845, 1998.
- GOMES, A. C. S.; ABARCA, C. D. G.; FARIA, E. A. S. T.; FERNANDES, H. H. D. O. O setor elétrico. In: A. D. Ribeiro (Org.); BNDES 50 Anos: Histórias Setoriais. p.21, 2002. Rio de Janeiro: BNDES.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Sabesp é homenageada na Bolsa de Valores de Nova York*. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=219243&c=5363&q=sabesp-homenageada-na-bolsa-de-valores-de-nova-york>>. Acesso em: 15 jul. 2015.
- GROOM, E.; HALPERN, J.; EHRHARDT, D. Explanatory notes on key topics in the regulation of water and sanitation services. *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series*, n. 6. Washington, D.C.: World Bank, June 2006.
- GUTIÉRREZ, R. A. When experts do politics: Introducing water policy reform in Brazil. *Governance*, v. 23, p. 59–88, 2010.
- HAIZE, D.; POGGIOLI, D. Cooperação franco-brasileira para gestão integrada das bacias hidrográficas. *França Flash – Meio Ambiente*, p. 1–4, 1994.
- HAJER, M. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, v. 36, p. 175–195, 2003.
- HALL, D.; LOBINA, E. Public policy options for financing sewerage systems. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Org.). *Water and sanitation services: Public policy and management*. London: Earthscan, 2009. p. 105-121.
- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. The three versions of neo-institutionalism. *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HALPERT, B.P. Antecedents. In: Rogers, D.L. and Whetten, D.A. (1982). *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, 1982.p.54-72.
- HOBBSAWM, E.J. *Era dos extremos: O breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 2, 1995.
- HOCHMAN, G. Regulando os efeitos da interdependência: sobre as relações entre saúde pública e construção do Estado (Brasil 1910-1930). *Revista Estudos Históricos*, v. 6, n. 11, p. 40-61, 1993.
- HOOD, C. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance - Understanding Public Policy Through Its Instruments*. 1º. ed. [S.l.]: NEWGOV - New Modes of Governance, 2007. v. 20. p. 108–122.
- HOOD, C. Public Management: The Word, the Movement, the Science. In: FERLIE, E.; LYNN JR, L. E.; POLLITT, C. (Org.). *The Oxford Handbook of Public Management*. 1st. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 7–26.
- HOOD, C. The Hidden Public Sector: The “Quangocratization” of the World? In: KAUFMANN, F.-X.; MAJONE, G.; OSTRON, V. (Org.). *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. 1st. ed. Berlin: Walter De Gruyter Inc, 1986. p. 183–207.
- HOOD, C. *The Tools of Government*. London, NJ: Chatham House Publishers, 1983.

- HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. [S.l.]: Oxford University, 2003. v. 2nd. p. 311.
- HUKKA, JARMO J.; KATKO, TAPIO S.; MATTILA, HARRI E.; PIETILA, PEKKA E.; SANDELIN, SIRPA K.; SEPPALA, OSMO T. Inadequacy of positivistic research to explain complexity of water management. *International Journal of Water*, 2007.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2013*. . Rio de Janeiro: [s.n.], 2013. Disponível em: <[ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/)>.
- IGAM - INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. *Enquadramento*. Disponível em: <<http://www.igam.mg.gov.br/gestao-das-aguas/enquadramento>>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, p. 5, 1998.
- INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, v. 22, p. 102–110, 2001.
- INOJOSA, R.M. Intersetorialidade e transversalidade: caderno temático nº 3. In: REZENDE, S.C. (Org.). *Cadernos temáticos. Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, v. 7, Brasília: Ministério das Cidades, 2011. P.83-122.
- IORIS, A. Desenvolvimento nacional e gestão de recursos hídricos no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, p. 23–41, 2009.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras*. Comunicado 104, Brasília, Agosto de 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2011*. Nota Técnica Nº 13, Brasília, dezembro de 2012.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Dois décadas de desigualdades e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE - Comunicados do IPEA*. [S.l: s.n.], 2013. v. 159. p. 1–47
- JACOBI, P. R. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: ALIMONDA, H. (Org.). *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 169 – 194.
- JOBERT, B.; MULLER, P. *L'Etat en action: Politiques publiques et corporatismes*. 1ª. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- JUNQUEIRA, L.A.P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, 34(6), 35-45, 2000.
- JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R. M. *Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária*. São Paulo, Fundap, 1997.
- JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: *EL TRÁNSITO de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública*. Caracas : Unesco/Clad. p. 63-124, 1998.

- KANT, I. *Crítica da razão pura*. Acrópolis ed. [S.l: s.n.], 2016. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000016.pdf>>.
- KELMAN, J. *Desafios do regulador*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Synergia/Centro de Estudos Económicos do Setor Energético, 2009, 2009. p. 291
- KELMAN, J. FHC envia ao Congresso proposta que pode permitir ampliação mais rápida da rede de esgoto. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 fev. 2001. p. A8.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies (2nd Edition)*. [S.l: s.n.], 1995. v. 2.
- KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: E. SARAVIA; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. 1ª. ed. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 225–247.
- KRASNER, S. D. Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, v. 21, p. 66–94, 1988.
- KRECH, R.; BUCKETT, K. The Adelaide Statement on Health in All Policies: moving towards a shared governance for health and well-being. *Health promotion international*, v. 25, n. 2, p. 258–260, [S.d.].
- LAMARÃO, S.T. de N. Capital privado, poder público e espaço urbano: a disputa pela implantação dos serviços de energia elétrica na cidade do Rio de Janeiro (1905-1915). *Revista Estudos Históricos*, v. 1, n. 29, p. 75-96, 2002.
- LIBÂNIO, P. A. DA C. *Avaliação qualitativa do modelo de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos: Interfaces com o Sistema Ambiental e Setor de Saneamento*. Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- LIMA SOBRINHO, B. Prefácio. In: BRANCO, C. (Org.). *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. 1ª. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. p. 11–43.
- MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. *Revista do BNDES*, v. 33, 2010.
- MAHONEY, J. Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America. *American Journal of Sociology*, v. 109, n. 1, p. 50-106, 2003.
- MARICATO, E. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. 1ª. ed. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. p. 211–220.
- MARINGONI, G. *Qual a lógica por trás do novo ministério de Dilma?* Disponível em: <[diariodocentrodomundo.com.br/qual-a-logica-por-tras-do-novo-ministerio-de-dilma](http://diariodocentrodomundo.com.br/qual-a-logica-por-tras-do-novo-ministerio-de-dilma)>. Acesso em: 8 jan. 2015.
- MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública administração Pública*, v. 42, p. 61–82, 2008.
- MEADE, T. A. *Civilizing Rio: reform and resistance in a Brazilian city, 1889-1930*. Penn State Press, 2005.

- MEIER, K J; HILL, G. C. Bureaucracy in the twenty-first century. In: EWAN FERLIE, LAURENCE E. LYNN, AND C. P. (Org.). *The Oxford Handbook of Public Management*. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2005. p. 51–71.
- MEIJERS, E.; STEAD, D. Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review - Berlin Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change. 2004, Berlin: Freie Universität Berlin, 2004.
- MENDES, R. *Cidades Saudáveis no Brasil e os processos participativos: Os casos de Jundiaí e Maceió*. 2000. 239 f. Universidade de São Paulo, 2000.
- MENICUCCI, T. M. G. *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde No Brasil: Atores, Processos e Trajetória*. 2003. Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.
- MENICUCCI, T.M.G. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político - o caso da política de saúde. *Locus Revista de História*, Juiz de Fora, v.15, n.2, p.47-69, 2009.
- MÉXICO. Ley Federal de Derechos, 1992, p. 1–64. Disponível em: <[http://www.indautor.gob.mx/documentos\\_normas/leyfederal.pdf](http://www.indautor.gob.mx/documentos_normas/leyfederal.pdf)>.
- MINAYO, M. C. DE S. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: MINAYO, M. C. DE S.; ASSIS, S. G. DE; SOUZA, E. R. DE (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 19–51.
- MINAYO, M. C. DE S. *O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo - Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1992.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos do Ministério das Cidades: Caderno de saneamento ambiental*. Brasília: MCidades/Governo Federal, 2004
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. 1ª. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2012*. . Brasília: [s.n.], 2014a.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2013*. . Brasília: [s.n.], 2014b.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades>>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Subsídios para construção da Política Nacional de Saúde Ambiental. *Série B. Textos Básicos de Saúde*. Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. p.56.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Informe sobre a Implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos no Período 2012-2014 e Perspectivas para 2015*. Brasília: [s.n.], 2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, Volume 20 N°232*. Brasília: [s.n.], 2015.
- MINOGUE, M. Theory and practice in public policy and administration. In: HILL, M. (Org.). *The policy process: A reader*. 2nd. ed. London: Pearson, Prentice Hall, 1997. p. 10–29.

- MOTTA, R. S. DA. *Utilização de Critérios Econômicos para a Valorização da Água no Brasil*. n° 556. Brasília: [s.n.], 1998.
- MULLER, P. Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public*, v. 8, n. 3, p. 19–33, 1990.
- MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, v. 50, n. 2, p. 189–208, 2000.
- MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 155, 2005.
- MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. Uma Perspectiva Histórica das Primeiras Políticas Públicas de Saneamento e de Recursos Hídricos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 18, n. 3, p. 193–210, 2015.
- NASCIMENTO, N. de O.; HELLER, L. Ciência, tecnologia e inovação na interface entre as áreas de recursos hídricos e saneamento. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 10, n. 1, p. 36–48, 2005.
- NDUMBE-EYOH, S.; MOFFATT, H. Intersectoral action for health equity: a rapid systematic review. *BMC public health*, v. 13, n. 1, p. 1056, 2013.
- NELSON, J.; ZADEK, S. *Partnership Alchemy: New Social Partnerships for Europe*. Copenhagen Centre/BLF, 2000.
- NEVES, F. de C. A Miséria na Literatura: José do Patrocínio e a seca de 1878 no Ceará. Niterói, *Revista Tempo*, v. 11, n° 22, jan.-jun. 2007
- OLIVEIRA FILHO, A. DE. *A gestão do saneamento básico em regiões metropolitanas*. Disponível em: <<http://www.sambiental.com.br/noticias/gestao-do-saneamento-basico-em-regioes-metropolitanas>>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- OLIVEIRA, T. G. DE. *Abertura de Capital das Companhias Estaduais de Saneamento: Uma Análise a Partir da Experiência de Minas Gerais*. 2015. 169 f. Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21. 1992, Rio de Janeiro: Organização das Nações Unidas, 1992. p. 475.
- OPAS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Carta de Ottawa. Primeira conferência internacional sobre promoção da saúde. Ottawa, novembro de 1986. Disponível em <<http://www.opas.org.br/promocao/uploadarq/ottawa.pdf>>. Acesso em: 12 set.2013.
- PAES DE PAULA, A. P. *Entre a administração e a política: Os desafios da gestão pública democrática*. 2003. 224 f. Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- PALLEY, T. I. From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics. In: SAAD-FILHO, A.; JOHNSTON, D. (Org.). *Neoliberalism: a Critical Reader*. 1ª. ed. Londres: Pluto Press, 2005. p. 20–29.
- PENA PEREIRA, D. S.; BALTAR, L. A. DE A. Saneamento e recursos hídricos: os desafios da integração e a urgência da prioridade. In: MUÑOZ, H. R. (Org.). *Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da lei de água de 1997*. 2ª ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos - Ministério do Meio Ambiente, 2000. p. 375-395.

- PHAC - PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADA. *Crossing sectors - Experiences in intersectoral action, public policy and health*. 1ª. ed. [S.l.]: Public Health Agency of Canada, 2007. p. 54
- PIERSON, P. *Dismantling the welfare states. Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press, New York, 1994.
- PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, v. 94, p. 251–267, 2000.
- PIERSON, P. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, v. 45, p. 595–628, 1993.
- PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. *Political science: The state of the discipline*, v. 3, p. 693–721, 2002.
- PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 – Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado*. . [S.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf >.
- PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Valores do IDH brasileiro e as mudanças de ranking no Relatório do Desenvolvimento Humano - Nota Explicativa*. . Brasília: [s.n.], 2012. Disponível em: <pnud.org.br>.
- PORTO, M. F. A. ; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos avançados*, v. 22, n. 63, p. 43–60, 2008.
- POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The New Institutionalism in organizational analysis*. 1st. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Bases do Programa de Governo*. Brasil: Fundação Perseu Abramo, 1994
- QUEIROZ, A. C. L. *Articulação entre vigilância da qualidade da água para consumo humano e vigilância epidemiológica: desafios e possibilidades para a integração de indicadores. Estudo em municípios de diferentes portes populacionais no estado de Minas Gerais*. 2013. 138 f. Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.
- RAVENA, N. *Os Caminhos da Regulação da Água no Brasil - Demiurgia institucional ou criação burocrática?* 1ª. ed. [S.l.]: Editora Appris, 2012. p. 217.
- RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil – 2014 : Análise por Tributo e Bases de Incidência*. Brasília: [s.n.], 2015.
- REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 16, p. 55–73, 2011.
- RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 7, p. 7–15, 2008.
- ROLNIK, R. Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 169-202, 1998.
- ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY. *Water policy in the UK: The challenges*. 1ª ed. Londres: Royal Geographical Society, 2012.

SAE - SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *SAE apresenta estratégia para universalizar saneamento básico*. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/imprensa/noticia/sae-apresenta-estrategia-para-universalizar-saneamento-basico/>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

SAIANI, C. C. S.; DE AZEVEDO, P. F. Privatização como Estratégia Política: Evidências para o Saneamento Básico Brasileiro. 2014, [S.l.]: ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia, 2014.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action. *The Tools of Government - A Guide to a the New Governance*, v. 28, n. 5, p. 1–47, 2002.

SALETH, R. M.; DINAR, A. Institutional changes in global water sector: Trends, patterns, and implications. *Water Policy*, v. 2, p. 175–199, 2000.

SANTOS, F. A. DOS. *Domando as águas : salubridade e ocupação do espaço na cidade de São Paulo, 1875-1930*. [s.l.] Instituto de Economia, UNICAMP, 2006.

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto 24.806, de 25 de julho de 1955. Regulamenta as leis ns.2.182, de 23 de julho de 1953, e 3.068, de 14 de julho de 1955, 1955. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1955/decreto-24806-25.07.1955.html>>.

SCANTIMBURGO, A. L. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: Os limites impostos pelo capitalismo no gerenciamento e preservação dos recursos hídricos no Brasil. *Aurora*, n. 7, p. 62–79, 2011.

SELSKY, J. W.; PARKER, B. Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. *Journal of Management*, v. 31, p. 849–873, 2005.

SENRA, J.B.; MONTENEGRO, L.R. Recursos hídricos e saneamento: integrar para avançar na gestão e implementação das políticas. In: CORDEIRO, B. DE S. (Org.). *Conceitos, características e interfaces dos serviços públicos de Saneamento Básico*. 1ª. ed. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), 2009. p. 347–356.

SILVA, E. R. DA. *O Curso da Água na História: Simbologia, Moralidade e a Gestão de Recursos Hídricos*. 1998. 201 f. ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA, 1998.

SILVESTRE, M. E. D. Código de 1934: Água para o Brasil Industrial. *Revista Geo-paisagem*, v. 13, 2008.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo*. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research. In: SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University, 1985. p. 3–37.

SKOCPOL, T. Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. *Cambridge: Harvard University Press*, p. 58, 1992.

SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Review of Sociology*. p. 131-157, 1986.

SOLAR O; IRWIN A. *A conceptual framework for action on the social determinants of health*. Social Determinants of Health Discussion Paper 2 (Policy and Practice), Geneva, WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2010

- SOUSA, A. C. A. DE. *Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses*. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública - FIOCRUZ, 2011.
- SOUSA, A. C. A. DE; COSTA, N. DO R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 587–599, 2013.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, n. 39, p. 11–24, 2003.
- SOUZA, C. Estado e política de saneamento no Brasil. In: REZENDE, S. C. (Org.). *Panorama do saneamento básico no Brasil: Cadernos temáticos. N°VII*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 614–645.
- SOUZA, C. M. N.; FREITAS, C. M. DE. A produção científica sobre saneamento: uma análise na perspectiva da promoção da saúde e da prevenção de doenças. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v. 15, n. 1, p. 65–74, 2010.
- SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008a.
- SCHMIDT, V. A. From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism : Explaining Change in Comparative Political Economy. 2008, Boston: [s.n.], 2008b. p. 1–25.
- STEAD, D.; MEIJERS, E. Policy integration in practice : some experiences of integrating transport , land-use planning and environmental policies in local government. 2004, Berlin: Berlin Conference 2004 on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening Policies - Interlinkages and Policy Integration, 2004. p. 1–13.
- STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842*. Brasília: [s.n.], 2013.
- SUBIRATS, J. Definición Del problema: relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, v. 2. 2006 p. 199-218.
- TAVARES, M. DA C.; ANDRADE, M. C.; PEREIRA, R. R. *Seca e poder. Entrevista com Celso Furtado*. 1ª. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. (Org.). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. 1ª. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. v. 2. p. 1–32.
- TRUJILLO FERRARI, A. *Metodologia da Ciência*. Rio de Janeiro: Editora Kennedy, 1974
- TUROLLA, F. A. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*, nº922. Brasília:[s.n.], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.
- VALLADÃO, A. *Bases para o Código das Águas da República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.
- VARGAS, G. Discurso do chefe do Governo Provisório na instalação das Comissões Legislativas. 4 de maio de 1931. Disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas> > Acesso em 06/03/2014.
- VARGAS, M. C.; DE LIMA, R. F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?. *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 2, 2004.
- VICTORETTI, B. DE A. Melhoria das condições sanitárias das bacias do Alto Tietê e Cubatão. Acordo MME-GESP. *Revista DAE*, v. 121, p. 101–110, 1976.

- VICTORINO, V.I.P.O. O ocaso das águas na privatização dos rios. Estamos todos a jusante. *Novos Estudos Cebrap*, n. 55, p. p176-194, 1999.
- WADDOCK, S.A. A typology of social partnership organizations. *Administration & Society*, v. 22, n. 4, p. 480-515, 1991.
- WALKER, G. Water Scarcity in England and Wales as a Failure of ( meta ) Governance. *Water Alternatives*, v. 7, n. 2, p. 388–413, 2014.
- WARTCHOW, D. *Cooperação no saneamento básico*. 1ª. ed. Porto Alegre: Editora do Autor, 2013.
- WEBER, M. *Sociología de la religión*. 1ª. ed. [S.l.]: Elaleph, 1999. Disponível em: <www.elaleph.com>.
- WEBER, M. *Metodologia das Ciências Sociais*. 4ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2001.
- WEBER, M. *O que é a Burocracia*. 1º. ed. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2015. Disponível em: <[http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf)>.
- WEIR, M. Ideas and the politics of bounded innovation. In: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. (Org.). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. 1ª. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. v. 2. p. 188–216.
- WEIR, M. When does politics create policy? The organizational politics of change. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Org.). *Rethinking Political Institutions. The art of the state*. 1ª. ed. New York and London: New York University Press, 2006. p. 171–186.
- WERNECK, J. E. F. L.; FERREIRA, R. S. A.; CHRISTOFIDIS, D. *O estado das águas no Brasil: perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos*. Geneve: Organização Meteorológica Mundial, 1999.
- WESTPHAL, M. F. O Movimento Cidades / Municípios Saudáveis : um compromisso com a qualidade de vida. *Ciência Saúde Coletiva*, v. 5, n. 1, p. 39–51, 2000.
- WESTPHAL, M. Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças. In: CAMPOS, G. W. DE S. *et al.* (Org.). *Tratado de Saúde Coletiva*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Hucitec - Fiocruz, 2006. In: CAMPOS, G. W. DE S. *et al.* (Org.). *Tratado de Saúde Coletiva*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Hucitec - Fiocruz, 2006.
- WETTENHALL, R. The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review*, v. 3, p. 77–107, 2003.
- WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Intersectoral Action for Health: The role of intersectoral cooperation in national strategies*. Geneva, Swiss: WORLD HEALTH ORGANIZATION. , 1986
- WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Intersectoral Action for Health: A Cornerstone for Health-for-All in the Twenty-First Century*. In: *Report to the International Conference held in Halifax*. p. 20-23, 1997.
- WHO - WORLD HEALTH ORGANISATION. *Health as a Cross-cutting Issue in Dialogues on Water for Food and the Environment*. 2004, Amman, Jordan: World Health Organization and InWent (Capacity Building International), 2004. p. 48.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Towards a Conceptual Framework for Analysis and Action on the Social Determinants of Health - Discussion paper for the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva, Swiss: [s.n.], 2005.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Intersectoral action on health: a path for policy-makers to implement effective and sustainable intersectoral action on health*. 2011, Moscou: World Health Organization, 2011. p. 14.

WIMMER, G.; FIGUEIREDO, G. de O. Ação coletiva para a qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersectorialidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 11, n. 1, p. 145-154, 2006.

## Apêndice 1 - TCLE e roteiros de entrevista

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

#### PESQUISA SOBRE AS TRAJETÓRIAS DOS SETORES BRASILEIROS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS COM FOCO NAS RELAÇÕES INTERSETORIAIS

Prezado(a) Senhor(a),

A pesquisa para a qual V.Sa. está convidado a contribuir tem como objetivo investigar as condições para **formação** e o processo de **institucionalização das políticas** brasileiras de **saneamento** e de **recursos hídricos**, com foco em suas interfaces.

A **seleção dos participantes**, incluindo o seu nome, foi feita a partir de **pesquisa temática** de publicações em **periódicos** seguida de análise de currículos disponíveis na Plataforma Lattes para **acadêmicos** com **relevante produção** nos temas relativos à **análise e gestão de políticas públicas**, especialmente as de saneamento e de recursos hídricos. Para profissionais da área **governamental** foram selecionados nomes com relevante **experiência em órgãos de gestão pública** de políticas de saneamento e de recursos hídricos nas últimas décadas. O processo de amostragem considerou pessoas que reconhecidamente possuem conhecimentos relevantes sobre diferentes aspectos ligados a este tema.

Sua colaboração se efetivará por meio de uma **entrevista semiestruturada**. Essa dinâmica, cuja **duração é indeterminada**, foi escolhida devido à possibilidade de extrapolação do roteiro básico previamente elaborado, na medida em que as respostas forem dadas. Tal flexibilidade seria impossível, por exemplo, nos questionários padronizados.

V.Sa. terá total **liberdade** para dizer o que pensa, bem como para deixar de responder alguma questão com a qual não se sinta confortável. Para sua segurança, essa **entrevista será gravada**. O conteúdo de suas falas será posteriormente transcrito e analisado com o auxílio de métodos qualitativos. Sua **identidade será preservada** e seu nome não será diretamente associado a nenhum resultado apresentado. As **transcrições de suas falas** com a citação de seu nome somente constarão do texto da tese e de trabalhos acadêmicos com a sua **prévia autorização**.

Todo material produzido (arquivos de áudio, Termo de Consentimento e transcrições) ficará armazenado em local seguro e será manuseado com absoluto **sigilo e discrição** somente pelos pesquisadores responsáveis, garantindo sua total **privacidade**. Durante um período de **cinco anos**, ele poderá ser aproveitado para subsidiar a execução de outros trabalhos de caráter científico ou educativo. Depois deste prazo, ele será **inutilizado**.

Sua **participação voluntária** neste estudo é muito importante. Entretanto, **caso desista** de contribuir ou ainda se precisar se retirar, **não haverá restrições ou penalidades** de qualquer natureza. Para interromper a conversa, basta que V.Sa. manifeste sua vontade ao pesquisador responsável no momento que considerar mais conveniente.

### CONTATOS

Se julgar necessário, a equipe responsável pode fornecer esclarecimentos adicionais sobre esta pesquisa, através dos seguintes meios de contato:

- Avenida Antônio Carlos, 6627 - Escola de Engenharia / UFMG - Bloco 1, Sala 4621 - CEP 30110-090
- Telefones: (31) 3409-1958 / 3409-1018

Coordenador

Léo Heller

E-mail: [heller@desa.ufmg.br](mailto:heller@desa.ufmg.br)

Pesquisador

Ney Albert Murtha

E-mail: [murtha@ufmg.br](mailto:murtha@ufmg.br)

Comitê de Ética em Pesquisa – UFMG

Av. Antônio Carlos, 6627 - Unidade Administrativa II - 2º andar - Sala 2005 - CEP 31270-901  
E-mail: [coep@prpq.ufmg.br](mailto:coep@prpq.ufmg.br) / Telefone: (31) 3409-4592

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Li as informações contidas neste documento antes de assiná-lo. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição do trabalho foi satisfatoriamente explicada e que todas as minhas dúvidas foram respondidas.

Confirmo também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento. Compreendo que sou livre para me retirar da pesquisa a qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de espontânea vontade para participar deste estudo.

---

NOME LEGÍVEL DO PARTICIPANTE

\_\_\_\_\_  
ASSINATURA DO PARTICIPANTE

\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_  
DATA

\_\_\_\_\_  
ASSINATURA DO PESQUISADOR

\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_  
DATA

## **Roteiros De Entrevistas**

### **Área de saneamento**

Dentre os objetivos específicos da coleta de dados, cita-se a seguir aqueles que podem ser cumpridos pela percepção de especialistas via entrevistas:

1. Indicar os antecedentes e condições conjunturais, fatos históricos e ações institucionais que conformaram as políticas setoriais vigentes;
  - 1.1. Na opinião do(a) Sr(a) como os fatores conjunturais (fatores políticos, econômicos e/ou sociais) contribuíram para a formação das políticas de saneamento pós 1964?
  - 1.2. No plano internacional quais são as experiências de políticas de saneamento que serviram de referência para a construção da nossa política?
  - 1.3. O(A) senhor(a) considera que há ou houve influência de organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, USAID etc.) na elaboração e implementação das políticas de saneamento pós 1964? Se sim, quais são os principais traços das políticas nos quais se pode percebê-la?
2. Identificar fatores limitantes à consecução de objetivos contidos nas políticas setoriais;
  - 2.1. Na opinião do(a) Sr(a), quais os principais fatores e como estes condicionam os baixos índices de cobertura pelos serviços de saneamento no país?
  - 2.2. Na opinião do(a) Sr(a), os sistemas de prestação de serviços de saneamento no país são organizados para atender aos requisitos básicos de subsistência humana ou respondem a objetivos como promoção da saúde pública e proteção ao meio ambiente?
  - 2.3. Na opinião do(a) Sr(a), quais as principais dificuldades para se implementar o controle social dos serviços de saneamento?
3. Identificar os principais grupos de interesse envolvidos com as políticas;

3.1. Quais são e como agem os grupos de interesse relacionados à gestão dos serviços de saneamento (prestadores de serviços, fornecedores, operadores, usuários, movimentos sociais, grupos políticos, burocracias etc.)?

3.2. Quais são as organizações empresariais de prestadores e da sociedade civil com maior capacidade de ação política?

3.3. O Sr.(a) pode indicar algum ator social relevante que externa visões críticas sobre o sistema?

4. Identificar mecanismos de feedback associados às políticas setoriais de Saneamento e de Recursos Hídricos;

4.1. Na opinião Sr(a), como estes grupos se beneficiam na implementação das atuais políticas de saneamento (burocracias, políticos, setor privado e sociedade);

4.2. Na opinião do(a) Sr(a), estes grupos agem para a constituição de hegemonias nas instâncias decisórias de gestão?

4.3. Na opinião do(a) Sr(a), os grupos que não se beneficiam das políticas predominantes podem ameaçar os grupos hegemônicos e alterar substancialmente as políticas vigentes ou passar a dominar espaços de poder decisórios?

5. Identificar principais percepções sobre os arranjos institucionais;

5.1. Na opinião do(a) Sr(a), o arranjo institucional vigente para o setor de saneamento é adequado ao desafio de universalizar o acesso aos serviços de saneamento?

5.2. Na opinião do(a) Sr(a), o arranjo institucional vigente para o setor de saneamento é adequado ao desafio de propiciar o controle social dos serviços de saneamento?

5.3. Na opinião do(a) Sr(a), o arranjo institucional vigente para o setor de saneamento é adequado ao desafio de submeter os serviços de saneamento aos objetivos de promoção da saúde pública e proteção do meio ambiente?

5.4. Por favor, faça uma breve avaliação do arranjo institucional do setor.

6. Identificar áreas de cooperação potencial e fatores de resiliência das estruturas setoriais de Saneamento e de Recursos Hídricos.

6.1. O(A) Sr(a) conhece alguma experiência internacional em que a integração entre estes setores é maior que no Brasil? Detalhe.

6.2. De modo geral o(a) senhor(a) considera que se estes setores fossem mais integrados haveria ganhos? De que tipo?

6.3. Na opinião do(a) Sr(a), quais são os propósitos comuns das políticas setoriais de Saneamento e de Recursos Hídricos?

6.4. O Sr(a) identifica complementaridades como recursos e competências alocáveis nos setores de Saneamento e de Recursos Hídricos que justifiquem esforço para institucionalização de espaços de cooperação?

6.5. O Sr(a) identifica interdependências dos setores de saneamento e de recursos hídricos que justifiquem esforço para institucionalização de espaços de cooperação?

6.6. O(A) senhor(a) pode citar experiências de atuação e de planejamento entre as gestões destas políticas no âmbito federal?

6.7. Quais são os principais empecilhos à articulação da política de saneamento com outras políticas setoriais correlatas, com especial atenção à política de recursos hídricos e de saúde pública?

### **Área de recursos hídricos**

A seguir relacionam-se questões a serem formuladas de modo a contemplar os objetivos específicos da coleta de dados, em negrito:

1. **Indicar os antecedentes e condições conjunturais, fatos históricos e ações institucionais que conformaram as políticas setoriais vigentes;**

1.1. **Na opinião do(a) Sr(a) como os fatores conjunturais (fatores políticos, econômicos e/ou sociais) contribuíram para a formação da Lei 9.433 / 1997?**

1.2. No plano internacional quais são as experiências de políticas de recursos hídricos serviram de referência para a construção da nossa política?

1.3. O(A) senhor(a) considera que há ou houve influência de organismos internacionais na elaboração e implementação das políticas de recursos hídricos? Se sim, quais são os principais traços das políticas nos quais se pode percebê-la?

1.4. Como o senhor avalia a participação de organizações nacionais (técnicas, de classe, empresariais, políticas) na elaboração e implementação das políticas de recursos hídricos?

2. Identificar fatores limitantes à consecução de objetivos contidos nas políticas setoriais;

2.1. Como o (a) Sr(a) situa a poluição por esgotos sanitários no atual quadro de poluição hídrica no país?

2.2. Na opinião do(a) Sr(a), a gestão de recursos hídricos no país foi estabelecida de modo a organizar e atender às demandas dos setores usuários?

2.3. Na opinião do(a) Sr(a), a gestão de recursos hídricos no país responde adequadamente a desafios como promoção da saúde pública e proteção ao meio ambiente?

2.4. Na opinião do(a) Sr(a), quais as principais dificuldades e resistências para se implementar a gestão descentralizada dos recursos hídricos no país?

2.5. O(A) senhor(a) acredita que os instrumentos contidos na Política Nacional de Recursos Hídricos ( Planos, enquadramento, outorga, cobrança e Sistema de Informações) sejam adequados e suficientes para se alcançar os objetivos nela contidos?

3. Identificar os principais grupos de interesse envolvidos com as políticas;

3.1. Quais são e como agem as principais organizações institucionalmente representadas no SINGREH e com interesses relacionados à gestão de recursos hídricos no país (usuários, sociedade civil, grupos políticos, burocracias etc.)?

3.2. Quais são os grupos de usuários e da sociedade civil com maior capacidade de ação política no âmbito do SINGREH?

- 3.3. Como o(a) Sr(a), avalia a representação governamental nos CBHs e CNRH?
- 3.4. O Sr.(a) pode indicar algum ator social relevante que não participa do SINGREH e que externa visões críticas sobre o sistema? Se sim, comente.
4. Identificar mecanismos de feedback associados às políticas setoriais de Saneamento e de Recursos Hídricos;
- 4.1. Na opinião do(a) Sr(a), como estes grupos (burocracias, políticos, usuários e sociedade) se beneficiam da implementação da atual política de recursos hídricos?
- 4.2. Na opinião do(a) Sr(a), como estes grupos agem para a constituição de hegemonias nas instâncias decisórias do sistema?
- 4.3. Na opinião do(a) Sr(a), os grupos que não se beneficiam das políticas predominantes podem no curto e médio prazos ameaçar os grupos hegemônicos e alterar substancialmente as políticas vigentes ou passar a dominar espaços de poder decisórios?
5. Identificar principais percepções sobre os arranjos institucionais;
- 5.1. Na opinião do(a) Sr(a), o arranjo institucional vigente e os recursos alocados para o setor de recursos hídricos é adequado ao desafio de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos? Comente.
- 5.2. Na opinião do(a) Sr(a), o arranjo institucional vigente para o setor de recursos hídricos possibilita a articulação com outras políticas correlatas?
- 5.3. Por favor, faça uma breve avaliação do arranjo institucional do setor.
6. Identificar áreas de cooperação potencial e fatores de resistência das estruturas setoriais de Saneamento e de Recursos Hídricos.
- 6.1. O(A) Sr(a) conhece alguma experiência internacional em que a integração entre estes setores é maior que no Brasil? Detalhe.

- 6.2. De modo geral o(a) senhor(a) considera se estes setores fossem mais integrados haveria ganhos? De que tipo?
- 6.3. Na opinião do(a) Sr(a), quais são os propósitos comuns das políticas setoriais de Saneamento e de Recursos Hídricos? Políticas praticadas; no plano legal e num plano teórico ideal.
- 6.4. O(A) Sr(a) identifica complementaridades como recursos e competências alocáveis nos setores de Saneamento e de Recursos Hídricos que justifiquem esforço para institucionalização de espaços de cooperação?
- 6.5. O(A) Sr(a) identifica interdependências dos setores de saneamento e de recursos hídricos que justifiquem esforço para institucionalização de espaços de cooperação? Quais? Por que?
- 6.6. O(A) senhor(a) pode citar experiências de atuação e de planejamento entre as gestões de políticas de Saneamento e de Recursos Hídricos no âmbito federal?
- 6.7. Quais são os principais empecilhos à articulação da política de recursos hídricos com outras políticas setoriais correlatas, com especial atenção à política de saneamento?

Muito obrigado!